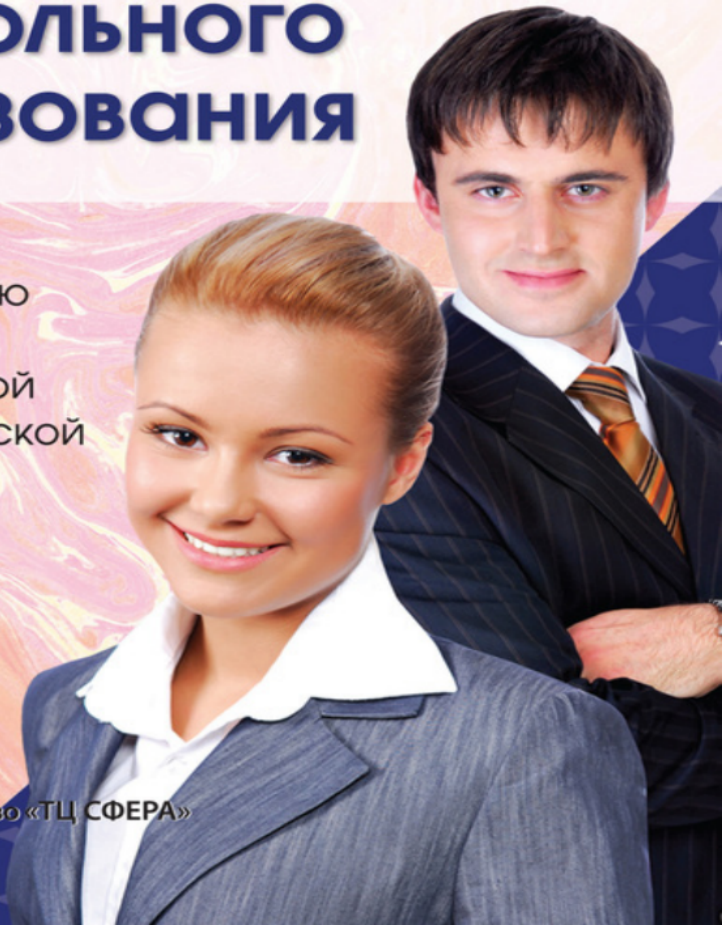
Соответствует
ФГОС ДО

УПРАВЛЕНИЕ ДЕТСКИМ САДОМ

А.Б. Вифлеемский

Стандарт дошкольного образования

Новый взгляд на дошкольную организацию с юридической и экономической точек зрения



Издательство «ТЦ СФЕРА»

SHOUT
SHARE
IT

Annotation

В книге анализируется дошкольное образование как новый уровень общего образования, регламентируемый федеральным государственным образовательным стандартом.

Выявляются противоречия и недостатки ФГОС дошкольного образования, возможные последствия его введения для дошкольных образовательных организаций, педагогических работников и граждан – потребителей услуг дошкольного образования.

Рассматриваются нюансы финансового обеспечения реализации стандартов, разработки и утверждения образовательных программ, установления родительской платы и предоставления мест в детских садах с учетом требований ФГОС ДО.

Рекомендовано руководителям ДОО, педагогам дошкольного образования, родителям.

- А.Б. Вифлеемский
  -
  - Введение
  - Стандарт в законе
    -
    - Обязательные требования
  - Дошкольное образование – начало непрерывного образования
    -
    - Дошкольные образовательные организации
  - Образовательные программы
    -
    - Примерные образовательные программы
  - Обучающиеся и их родители
  - Педагогические, руководящие и иные работники
  - Локальные нормативные акты ДОО
  - ФГОС ДО и его трактовки
    -
    - Когда начинать выполнять ФГОС ДО
    - Требования к структуре образовательной программы дошкольного образования и ее объему
    - Требования к условиям реализации основной образовательной программы дошкольного образования

        - Требования к результатам освоения основной образовательной программы дошкольного образования
    - Организационно-экономические аспекты реализации стандарта
        -
        - Финансовое обеспечение реализации стандарта
        - Родительская плата
        - Договор на образование
        - Обязательность предоставления мест в МДОУ
    - Заключение
- notes
    - 1

А.Б. Вифлеемский
Стандарт дошкольного образования. Новый взгляд на дошкольную организацию с юридической и экономической точек зрения

© Цветков А.Н., оформление, 2016
© Вифлеемский А.Б., текст, 2016

Введение

Дошкольное образование стало уровнем общего образования, а ключевым элементом, определяющим деятельность дошкольных образовательных организаций, является федеральный государственный образовательный стандарт дошкольного образования (ФГОС ДО) – совокупность обязательных требований к образованию данного уровня.

Первостепенное значение ФГОС ДО в деятельности детского сада многими еще не осознано. Даже некоторые заведующие ДОО не понимают, что же входит в понятие «обязательные требования».

Между тем, федеральные государственные образовательные стандарты включают в себя требования к структуре основных образовательных программ (в том числе соотношению обязательной части основной образовательной программы и части, формируемой участниками образовательных отношений) и их объему. А это означает, что именно стандарты определяют, какой должна быть образовательная программа. Кроме того, стандарты устанавливают требования к результатам освоения основных образовательных программ, что в случае с дошкольным образованием представляется крайней проблематичным.

Впрочем, чиновникам многие сложные вещи иногда кажутся слишком простыми и легко решаемыми. Не случайно первоначально предполагали, что окончание детского сада будет сопровождаться экзаменом, определяющим степень достижения запланированных результатов и возможность перехода на следующий уровень общего образования. От такого экзамена отказались, но надолго ли?

Однако самыми важными, на наш взгляд, исходя из содержания ФГОС, являются требования к условиям реализации основных образовательных программ, в том числе кадровым, финансовым, материально-техническим и иным условиям.

Напомним, что действующие требования, предъявляемые к заведующим ДОО, фактически означают, что руководитель должен быть прежде всего управленцем и обладать экономическими и правовыми знаниями. именно поэтому в едином квалификационном справочнике должностей руководителей, специалистов и служащих говорится об обязательности высшего профессионального образования по направлениям подготовки «Государственное и муниципальное управление», «Менеджмент», «Управление персоналом» или высшее профессиональное образование в сочетании с

дополнительным профессиональным образованием в области государственного и муниципального управления или менеджмента и экономики.

Поэтому и в рамках ФГОС ДО на первый план выходят именно экономические и правовые вопросы регламентации дошкольного образования.

По закону именно ФГОС ДО должен определять, сколько же денег необходимо выделять на дошкольное образование (реализацию программ дошкольного образования). Именно ФГОС ДО определяет, какой должна быть программа дошкольного образования (чтобы ее реализация означала выполнение ФГОС) и сколько денег необходимо на ее реализацию, какие при этом должны быть здания детских садов и каким требованиям должны отвечать воспитатели.

Впрочем, на практике, ФГОС ДО такие требования содержит, как правило, лишь в виде отсылочных норм – указаний на другие нормативные правовые акты, в том числе санитарные правила и нормы, приказы Минобрнауки России и др. Хотя присутствуют и вкрапления новых правовых норм, добавляющих те или иные требования.

В результате, если ранее речь шла, например, просто о нарушении СанПиН в детском соду, то теперь тоже самое нарушение может трактоваться и в качестве невыполнения ФГОС ДО. И ответственность может наступить уже по большему числу оснований, а контролировать выполнение фактически одного и того же требования могут разные контролирующие структуры.

В книге мы детально рассмотрим вопросы организации дошкольного образования с учетом установленных ФГОС ДО требований, в том числе к кадровому и финансовому обеспечению реализации основной образовательной программы дошкольного образования. Особое внимание при этом уделим вопросам специфики реализации основной образовательной программы дошкольного образования – тесной взаимосвязи с присмотром и уходом за детьми.

С ФГОС ДО связаны и вопросы доступности дошкольного образования в связи с на наличием очередей желающих направить своих детей в государственный или муниципальный детский сад в большинстве регионов страны. Поэтому мы обрались и к судебной практике, которая уже начала касаться отдельных вопросов реализации стандартов.

К сожалению, принятые ФГОС ДО крайней слабо проработаны с юридической точки зрения, поэтому проблемы с их реализацией не удивляют. Минобрнауки России не может дать четкого ответа на вопросы: в полном ли объеме группы

кратковременного пребывания реализуют стандарт дошкольного образования или нет; чем кроме продолжительности пребывания в дошкольной организации отличаются группы полного дня, если смотреть на достижение результатов дошкольного образования; имеет ли право гражданин потребовать для своего ребенка группы полного дня, или нахождение в группе кратковременного пребывания можно считать полноценным выполнением стандарта?

Эти и другие непростые вопросы мы и рассмотрим в настоящей книге.

Стандарт в законе

Стандарт дошкольного образования определяет, каким образом должна работать дошкольная организация. При этом он опирается на федеральное законодательство, тем более что и обязательность его исполнения базируется именно на Федеральном законе от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Поэтому прежде чем рассматривать собственно содержание Стандарта дошкольного образования, во многом отсылающего именно к закону, необходимо разобраться, что из себя представляет этот Стандарт в рамках действующего законодательства, каким образом дошкольная образовательная организация (ДОО) должна выполнять этот Стандарт, и что собственно стандартизируется.

Обязательные требования

Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании в РФ) в ст. 11 определяется, для чего утверждаются федеральные государственные образовательные стандарты, и что они из себя представляют.

Законом определено, что *федеральный государственный образовательный стандарт* – совокупность обязательных требований к образованию определенного уровня и (или) профессии, специальности и направлению подготовки, утвержденных федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере образования.

Федеральные государственные образовательные стандарты обеспечивают:

– единство образовательного пространства Российской Федерации;

– преемственность основных образовательных программ;

– вариативность содержания образовательных программ соответствующего уровня образования, возможность формирования образовательных программ различного уровня сложности и направленности с учетом образовательных потребностей и способностей обучающихся;

– государственные гарантии уровня и качества образования на основе единства обязательных требований к условиям реализации основных образовательных программ и результатам их освоения.

Федеральные государственные образовательные стандарты включают в себя требования:

– к структуре основных образовательных программ (в том числе соотношению обязательной части основной образовательной программы и части, формируемой участниками образовательных отношений) и их объему;

– условиям реализации основных образовательных программ, в том числе кадровым, финансовым, материально-техническим и иным условиям;

– результатам освоения основных образовательных программ.

При этом федеральные государственные образовательные стандарты, за исключением федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования (далее – ФГОС ДО, Стандарт) служат основой объективной оценки

соответствия установленным требованиям образовательной деятельности и подготовки обучающихся, освоивших образовательные программы соответствующего уровня и соответствующей направленности, независимо от формы получения образования и формы обучения.

Таким образом, ФГОС ДО согласно закону – это совокупность различных требований к основной образовательной программе дошкольного образования, в том числе к условиям ее реализации. При этом опять же согласно закону, ФГОС ДО должен обеспечить преемственность дошкольной образовательной программы и образовательной программы начального общего образования.

Поэтому для понимания ФГОС ДО необходимо представлять себе, что такое образовательная программа, кто ее реализует, и какие общие требования к реализации образовательных программ установлены законодательством.

ФГОС ДО утвержден приказом Минобрнауки России от 17.10.2013 № 1155. Комментарии к ФГОС дошкольного образования были направлены письмом Департамента общего образования Минобрнауки России от 28.02.2014 № 08-249 (далее – Комментарии к ФГОС ДО).

ФГОС ДО, утвержденный Минобрнауки России, конкретизирует общие определения, данные в законе:

– ФГОС ДО представляет собой *совокупность обязательных требований к дошкольному образованию;*

– *предметом регулирования* ФГОС ДО являются *отношения в сфере образования,* возникающие при реализации образовательной программы дошкольного образования;

ФГОС ДО служит основой для разработки:

1) образовательной программы дошкольного образования (далее – Программа);

2) вариативных примерных образовательных программ дошкольного образования (далее – примерные программы);

3) нормативов финансового обеспечения реализации Программы и нормативных затрат на оказание государственной (муниципальной) услуги в сфере дошкольного образования;

4) объективной оценки соответствия образовательной деятельности дошкольной образовательной организации требованиям ФГОС ДО;

5) формирования содержания профессионального образования и дополнительного профессионального образования педагогических работников, а также проведения их аттестации;

6) оказания помощи родителям (законным представителям) в воспитании детей, охране и укреплении их физического и психического здоровья, развитии индивидуальных способностей и

необходимой коррекции нарушений их развития.

Очевидно, что таким образом пункты 3–6 конкретизируют различные требования к условиям реализации образовательных программ, предусмотренных Законом об образовании в РФ. Первые же 2 пункта направлены на конкретизацию требований к структуре основных образовательных программ дошкольного образования и их объему.

Порядок организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам – образовательным программам дошкольного образования, утвержденный приказом Минобрнауки России от 30.08.2013 № 1014 (далее – Порядок № 1014), устанавливает, что образовательная организация обеспечивает получение дошкольного образования, присмотр и уход за воспитанниками в возрасте от двух месяцев до прекращения образовательных отношений.

Согласно п. 7 Порядка № 1014 сроки получения дошкольного образования устанавливаются ФГОС ДО. Однако в Стандарте сроков получения дошкольного образования нет. Ребенок может начать посещать ДОО в младенческом возрасте, а может его и вовсе не посещать. Проверка освоения Стандарта в случае семейного образования пока что не возможна.

В результате получается, что ФГОС ДО по сути своей – фикция?!

Согласно п. 9. Порядка № 1014 требования к структуре, объему, условиям реализации и результатам освоения образовательной программы дошкольного образования определяются ФГОС ДО. Но разве из него можно понять, каков же объем образовательной программы дошкольного образования?

Примерная основная образовательная программа, основой для которой должен стать ФГОС ДО – это учебно-методическая документация (примерный учебный план, примерный календарный учебный график, примерные рабочие программы учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), иных компонентов), определяющая рекомендуемые объем и содержание образования определенного уровня и (или) определенной направленности, планируемые результаты освоения образовательной программы, примерные условия образовательной деятельности, включая примерные расчеты нормативных затрат оказания государственных услуг по реализации образовательной программы.

Таким образом, ФГОС ДО должен стать основой для примерного учебного плана (в частности). Однако он не содержит ничего, что могло бы стать такой основой, не понятен даже

общий объем образовательной программы. Все проекты примерных основных образовательных программ, которые нам довелось увидеть, не содержат учебных планов. Вместо них в проектах мы находим «примерный распорядок дня».

В результате отсутствия таких требований мы получаем весьма эфемерный стандарт, требования которого весьма расплывчаты и могут трактоваться совершенно по-разному (о чем пойдет речь в следующем разделе).

И с правовой точки зрения такой Стандарт очень опасен для граждан. Ведь встает вопрос, группы кратковременного пребывания реализуют в полном объеме стандарт дошкольного образования или нет? Если нет, то имеет ли право гражданин потребовать группы полного дня? И вообще, какой продолжительности по времени дошкольное образование должны предоставить в рамках конституционных гарантий его общедоступности и бесплатности?

Если группы кратковременного пребывания реализуют в полном объеме стандарт дошкольного образования, то почему государство оплачивает кому-то значительно большую продолжительность пребывания в ДОО ребенка? Получается, что ребенок в таком случае получает дошкольное образование сверх стандарта? Или мы имеем де-факто разные стандарты для групп кратковременного пребывания и групп полного дня?

Попытаемся далее рассмотреть эти вопросы, однако официальную трактовку в этой части мы увидим лишь после утверждения примерных основных образовательных программ дошкольного образования.

Несмотря на выпуск различными издательствами неких «примерных основных образовательных программ дошкольного образования», да еще и с грифами «соответствует ФГОС», берусь утверждать, что на сегодня таких программ нет. И все эти издания представляют собой некие программы, которые не могут быть названы примерными основными образовательными программами дошкольного образования, соответствующими ФГОС ДО.

Доказывается это очень просто – в реестре примерных основных общеобразовательных программ нет ни одной примерной программы дошкольного образования, в чем можно убедиться, перейдя по следующей ссылке: http://www.fgosreestr.ru/node?view=page_1[1]

В соответствии с Планом действий по обеспечению введения ФГОС ДО новые образовательные программы должны быть разработаны до июля 2014 г., однако в мае 2015 г. примерные программы дошкольного образования отсутствовали в реестре

примерных основных общеобразовательных программ. Не написаны и методические рекомендации по разработке образовательных программ на основе ФГОС ДО самими ДОО. Поэтому для понимания ФГОС ДО начнем с того, чем же юридически является дошкольное образование, кем и как реализуются образовательные программы, для кого они реализуются, кто является участником отношений в сфере образования и какие при этом требования должны выполняться.

Дошкольное образование – начало непрерывного образования

Законом об образовании в РФ образование подразделяется на общее, профессиональное, дополнительное образование и профессиональное обучение, обеспечивающие возможность реализации права на образование на протяжении всей жизни (непрерывное образование). При этом установлено, что общее и профессиональное образование реализуются по их уровням.

В соответствии со ст. 10 Закона об образовании в РФ устанавливаются следующие *уровни общего образования:*

– дошкольное;
– начальное общее;
– основное общее;
– среднее общее.

Таким образом, юридически дошкольное образование выступает *уровнем общего образования, дающим начало обеспечению возможности реализации права на образование на протяжении всей жизни.* т. е. непрерывному образованию. В связи с этим, отказ в предоставлении услуг муниципального дошкольного образовательного учреждения ребенку (со ссылками, например, на наличие очередности) вполне обоснованно должен расцениваться как нарушение конституционных прав этого ребенка. Причем, начиная с двух месяцев (!) – возраста, с которого согласно ФГОС ДО реализуются образовательные программы дошкольного образования.

Согласно ст. 64 Закона об образовании в РФ дошкольное образование направлено на формирование общей культуры, развитие физических, интеллектуальных, нравственных, эстетических и личностных качеств, формирование предпосылок учебной деятельности, сохранение и укрепление здоровья детей дошкольного возраста. Достижение указанных целей осуществляется средствами реализации образовательных программ дошкольного образования.

Таким образом, в Законе об образовании в РФ понятие «дошкольное образование» раскрывается через перечисление *целей* данного уровня образования. ФГОС ДО содержит подробное раскрытие данных целей и конкретизирует способы их достижения: содержание Программы должно обеспечивать развитие личности, мотивации и способностей детей в различных видах деятельности и охватывать следующие структурные единицы, представляющие определенные направления развития и

образования детей (далее – образовательные области):

– социально-коммуникативное;

– познавательное;

– речевое;

– художественно-эстетическое;

– физическое.

В совокупности перечисленные виды развития приводят к формированию общей культуры ребенка, т. е. способности жить в социуме, соблюдая нравственно-этические нормы, способность к обучению, адекватному восприятию получаемой информации, умению беречь окружающую среду.

Минимальный возраст, с которого допустимо получение дошкольного образования – два месяца.

Дошкольное образование должно осуществляться на государственном языке РФ – русском, однако в государственных и муниципальных образовательных организациях дошкольного образования, расположенных на территории республик в составе РФ, может также организовываться обучение и на государственных языках этих республик. При этом реализация образовательных программ *на государственных языках республик РФ не должна вредить освоению государственного языка России* – русского.

Дошкольные образовательные организации

В ст. 2 Закона об образовании в РФ образовательная организация определена как некоммерческая, осуществляющая на основании лицензии образовательную деятельность в качестве основного вида деятельности в соответствии с целями, ради достижения которых такая организация создана. При этом в Законе образовательная организация разграничивается с организациями, осуществляющими обучение – юридическими лицами, осуществляющими на основании лицензии наряду с основной деятельностью образовательную деятельность в качестве дополнительного вида деятельности. В тоже время все перечисленные организации подпадают под новую правовую категорию «организации, осуществляющие образовательную деятельность», пришедшую на смену привычному понятию «образовательное учреждение».

Законом об образовании в РФ устанавливаются следующие типы образовательных организаций, реализующих основные образовательные программы:

1) *дошкольная образовательная организация* – образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми;

2) *общеобразовательная организация* – образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность по образовательным программам начального общего, основного общего и (или) среднего общего образования;

3) *профессиональная образовательная организация* – образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность по образовательным программам среднего профессионального образования;

4) *образовательная организация высшего образования* – образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования и научную деятельность.

Образовательные организации, реализующие дополнительные образовательные программы, подразделяются на

следующие типы:

1) *организация дополнительного образования* – образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность по дополнительным общеобразовательным программам;

2) *организация дополнительного профессионального образования* – образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность по дополнительным профессиональным программам.

При этом в соответствии с Законом об образовании в РФ образовательные организации, реализующие основные и дополнительные образовательные программы, вправе осуществлять образовательную деятельность по реализации образовательных программ, не относящихся к образовательной деятельности, осуществляемой в качестве основной (уставной) следующим образом:

1) *дошкольные образовательные организации* – дополнительные общеразвивающие программы;

2) *общеобразовательные организации* – образовательные программы дошкольного образования, дополнительные общеобразовательные программы, программы профессионального обучения;

3) *профессиональные образовательные организации* – основные общеобразовательные программы, программы профессионального обучения, дополнительные общеобразовательные программы, дополнительные профессиональные программы;

4) *образовательные организации высшего образования* – основные общеобразовательные программы, образовательные программы среднего профессионального образования, программы профессионального обучения, дополнительные общеобразовательные программы, дополнительные профессиональные программы;

5) *организации дополнительного образования* – образовательные программы дошкольного образования, программы профессионального обучения;

6) *организации дополнительного профессионального образования* – программы подготовки научно-педагогических кадров, программы ординатуры, дополнительные общеобразовательные программы, программы профессионального обучения.

Таким образом, образовательные программы дошкольного образования вправе реализовывать образовательные организации всех типов, за исключением организаций дополнительного

профессионального образования.

Далее мы будем говорить про дошкольные образовательные организации, имея в виду, что требования Стандарта к иным типам образовательных организаций предъявляются аналогичные. Однако есть один важный нюанс, связанный с тем, какой тип образовательной организации реализует образовательную программу дошкольного образования, который пока что явно не выражен. Если мы обратимся к определениям типов образовательных организаций, то увидим, что в качестве основной деятельности присмотр и уход за детьми осуществляет лишь ДОО. И даже среди видов деятельности по образовательным программам, реализация которых не является основной целью деятельности, присмотр и уход за детьми нигде не указан.

Между тем, согласно ст. 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» бюджетное учреждение осуществляет в соответствии с государственными (муниципальными) заданиями и (или) обязательствами перед страховщиком по обязательному социальному страхованию деятельность, связанную с выполнением работ, оказанием услуг, относящихся к его основным видам деятельности. Аналогичные нормы предусмотрены и для автономных учреждений Федеральным законом от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

В связи с этим государственное или муниципальное задание на присмотр и уход за детьми может быть дано в соответствии с законом лишь дошкольным образовательным организациям. Получается, что дошкольные группы в общеобразовательных организациях не должны осуществлять присмотр и уход за детьми в качестве государственных и муниципальных услуг (как это происходит, в частности, повсеместно в Москве после проведенной «оптимизации» сети государственных образовательных учреждений, выразившейся в безумных повсеместных слияниях).

Согласно ст. 65 Закона об образовании в РФ «Дошкольные образовательные организации осуществляют присмотр и уход за детьми. Иные организации, осуществляющие образовательную деятельность по реализации образовательных программ дошкольного образования, *вправе осуществлять присмотр и уход за детьми».* Однако такое право не говорит о необходимости давать этим организациям государственное или муниципальное задание на присмотр и уход за детьми.

Не удивимся, если с усугублением экономического кризиса об этом нарушении Закона вспомнят и в общеобразовательных организациях, присмотр и уход за детьми будет осуществляться

исключительно в качестве дополнительной платной услуги.

К *организациям, осуществляющим обучение,* относятся осуществляющие образовательную деятельность научные организации, организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, организации, осуществляющие лечение, оздоровление и (или) отдых, осуществляющие социальное обслуживание, и иные юридические лица.

Из организаций, осуществляющих обучение, *осуществлять образовательную деятельность* **по образовательным программам дошкольного образования вправе** организации, осуществляющие лечение, оздоровление и (или) отдых, социальное обслуживание, а также иные юридические лица (в том числе коммерческие организации).

Индивидуальные предприниматели осуществляют образовательную деятельность по основным и дополнительным общеобразовательным программам непосредственно или с привлечением педагогических работников. При осуществлении индивидуальным предпринимателем образовательной деятельности с привлечением педагогических работников им также предоставляется информация о лицензии на осуществление образовательной деятельности. Таким образом, деятельность индивидуального предпринимателя по реализации образовательных программ дошкольного образования с привлечением педагогических работников подлежит лицензированию.

Согласно ст. 91 Закона об образовании в РФ соискателями лицензии на осуществление образовательной деятельности являются образовательные организации, организации, осуществляющие обучение, а также индивидуальные предприниматели, за исключением индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность непосредственно.

Лицензия – это специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности), которое подтверждается документом, выданным лицензирующим органом на бумажном носителе или в форме электронного документа, подписанного электронной подписью, в случае, если в заявлении о предоставлении лицензии указывалось на необходимость выдачи такого документа в форме электронного.

Следует отличать лицензионные требования от требований к основной образовательной программе дошкольного образования,

установленным ФГОС ДО, хотя, конечно, определенные пересечения между указанными требованиями имеются.

Лицензионные требования – совокупность требований, установленных положениями о лицензировании конкретных видов деятельности, основанных на соответствующих требованиях законодательства РФ и направленных на обеспечение достижения целей лицензирования.

В соответствии с Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» в перечень лицензионных требований с учетом особенностей осуществления лицензируемого вида деятельности (выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности) могут быть включены следующие требования:

1) наличие у соискателя лицензии и лицензиата помещений, зданий, сооружений и иных объектов по месту осуществления лицензируемого вида деятельности, технических средств, оборудования и технической документации, принадлежащих им на праве собственности или ином законном основании, соответствующих установленным требованиям и необходимых для выполнения работ, оказания услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности;

2) наличие у соискателя лицензии и лицензиата работников, заключивших с ними трудовые договоры, имеющих профессиональное образование, обладающих соответствующей квалификацией и (или) имеющих стаж работы, необходимый для осуществления лицензируемого вида деятельности;

3) наличие у соискателя лицензии и лицензиата необходимой для осуществления лицензируемого вида деятельности системы производственного контроля;

4) соответствие соискателя лицензии и лицензиата требованиям, установленным федеральными законами и касающимся организационно-правовой формы юридического лица, размера уставного капитала, отсутствия задолженности по обязательствам перед третьими лицами;

5) иные требования, установленные федеральными законами.

Однако к лицензионным требованиям не могут быть отнесены требования о соблюдении законодательства РФ в соответствующей сфере деятельности в целом, требования законодательства Российской Федерации, соблюдение которых – обязанность любого хозяйствующего субъекта, требования к конкретным видам и объему выпускаемой или планируемой к выпуску продукции, а также к объему выполняемых работ, оказываемых услуг.

В соответствии со ст. 23 Закона об образовании в РФ

наименование образовательной организации должно содержать указание на ее *организационно-правовую форму* и тип образовательной организации. Согласно же ч. 6 ст. 108 Закона об образовании в РФ при переименовании образовательных организаций их тип указывается с учетом их организационно-правовой формы.

Кроме того, в наименовании образовательной организации могут использоваться наименования, указывающие:

– на *особенности осуществляемой образовательной деятельности* (уровень и направленность образовательных программ, интеграция их различных видов, содержание, специальные условия их реализации и (или) особые образовательные потребности обучающихся);

– *дополнительно осуществляемые функции,* связанные с предоставлением образования (содержание, лечение, реабилитация, коррекция, психолого-педагогическая поддержка, интернат, научно-исследовательская, технологическая деятельность и иные функции).

Наименования и уставы образовательных учреждений подлежат приведению в соответствие с Законом об образовании в РФ не позднее 1 января 2016 г. Определение типа образовательной организации осуществляется исходя из реализуемой образовательной программы, при этом видов учреждений в рамках соответствующих типов уже не предусматривается. В результате, в частности, центры развития ребенка – детские сады из специальных видов дошкольных образовательных учреждений превращаются всего лишь в специальные наименования ДОО.

Обратим также внимание, что на сегодня успешно разрешен спор о необходимости наличия в наименовании дошкольной образовательной организации слова «организация». В этом нет совершенно никакой необходимости, о чем недвусмысленно было написано в письме Минобрнауки России от 10.06.2013 № ДЛ-151/17 «О наименовании образовательных учреждений».

Типы образовательных организаций установлены в ч. 2 ст. 23 Закона об образовании в РФ, при этом понятие «образовательная организация» используется в этом законе в связи с тем, что *образовательные организации могут создаваться не только в форме учреждения.*

Согласно ч. 1 ст. 22 Закона об образовании в РФ образовательная организация создается в форме, установленной гражданским законодательством для некоммерческих организаций. Организационно-правовые формы некоммерческих организаций, в которых могут быть созданы образовательные

организации, установлены Гражданским кодексом РФ и Федеральным законом от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Одна из организационно-правовых форм некоммерческих организаций – учреждение (казенное, бюджетное, автономное).

Учитывая изложенное, Минобрнауки России сделало вывод о том, что Законом об образовании в РФ не предусмотрено включение в наименование образовательной организации общеродового названия всех юридических лиц – «организация», из чего следует, что *в наименовании образовательных учреждений слово «учреждение» не требуется заменять словом «организация».*

Дополнительно Министерство сообщило, что к числу необязательных сведений, указываемых в наименовании образовательной организации по ее желанию и (или) желанию ее учредителя, относятся следующие:

– указание на тип для государственных и муниципальных учреждений (казенное, бюджетное, автономное), предусмотренный Законом о некоммерческих организациях;

– форму собственности (государственная, муниципальная или частная) с целью информирования потребителя образовательных услуг;

– особенности осуществляемой образовательной деятельности (уровень и направленность образовательных программ, интеграция их различных видов, содержание образовательной программы, специальные условия реализации программ и (или) особые образовательные потребности обучающихся) или дополнительно осуществляемые функции, связанные с предоставлением образования (содержание, лечение, реабилитация, коррекция, психолого-педагогическая поддержка, интернат, научно-исследовательская, технологическая деятельность и др.);

– использование в наименовании имени гражданина, символики, защищенной законодательством РФ об охране интеллектуальной собственности или авторских прав, а также полного наименования иного юридического лица как части собственного наименования, в порядке, предусмотренном Законом о некоммерческих организациях.

Письмом Минобрнауки России от 09.07.2013 № ДЛ-187/17 «В дополнение к разъяснениям о наименовании образовательных учреждений» было добавлено, что при переименовании государственных или муниципальных *автономных* образовательных учреждений их название должно содержать слова либо *«федеральное»,* либо *«государственное»,* либо *«муниципальное».*

Таким образом, переименование образовательного учреждения, в первую очередь, будет связано с приведением его типа с учетом его организационно-правовой формы в соответствие с Законом об образовании в РФ. При этом необходимо иметь в виду, что если в отношении образовательного учреждения тип не меняется, то их переименование в рамках Закона об образовании в РФ не потребуется. Это в полной мере относится к дошкольным образовательным учреждениям, у которых тип не меняется.

Так что, с учетом ч. 5 ст. 108 Закона об образовании в РФ, муниципальное бюджетное дошкольное образовательное учреждение «Солнышко» вообще не должно быть переименовано.

А вот прогимназии, школы – детские сады должны определиться с типом учреждения, и им потребуется переименование. Образовательные учреждения, в отношении которых тип, в соответствии с Законом об образовании в РФ, меняется, либо в названии которых в настоящее время тип не содержится, должны привести свои наименования в соответствие с новым Законом об образовании в РФ.

Так что далее, когда мы говорим про ДОО, понимаем, что речь фактически идет о МБДОУ, МАДОУ или ГБДОУ, ГАДОУ (для Москвы и Санкт-Петербурга).

По сравнению с прежним законодательством расширена компетенция образовательной организации, прежде всего за счет указания полномочий по индивидуальному учету результатов освоения обучающимися образовательных программ, хранению в архивах данных об этих результатах на бумажных и (или) электронных носителях; установлению требований к одежде обучающихся; созданию условий для занятия обучающимися физической культурой и спортом; организации научно-методической работы, в том числе организации и проведении научных и методических конференций, семинаров.

Ответственность образовательной организации вообще не изменилась. Установлены следующие обязанности ДОО, за неисполнение которых она отвечает:

– за невыполнение или ненадлежащее выполнение функций, отнесенных к ее компетенции;

– реализацию не в полном объеме *образовательных программ в соответствии с учебным планом,* качество образования своих выпускников;

– жизнь и здоровье обучающихся, работников образовательной организации.

Нарушение или незаконное ограничение ДОО и ее должностными лицами права на образование и предусмотренных

законодательством об образовании прав и свобод обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, нарушение требований к организации и осуществлению образовательной деятельности влекут за собой административную ответственность в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях.

Образовательная деятельность по образовательным программам дошкольного образования в ДОО осуществляется в группах. Группы могут иметь общеразвивающую, компенсирующую, оздоровительную или комбинированную направленность.

В образовательной организации могут быть организованы также группы без реализации образовательных программ, созданные в целях обеспечения развития, присмотра, ухода и оздоровления воспитанников. В группы могут включаться как воспитанники одного возраста, так и разных возрастов (разновозрастные группы).

В группах *общеразвивающей направленности* осуществляется реализация образовательной программы дошкольного образования.

В группах *компенсирующей направленности* осуществляется реализация адаптированной образовательной программы дошкольного образования для детей с ОВЗ с учетом особенностей их психофизического развития, индивидуальных возможностей, обеспечивающая коррекцию нарушений развития и социальную адаптацию вышеуказанных воспитанников.

Группы *оздоровительной направленности* создаются для детей с туберкулезной интоксикацией, часто болеющих детей и других категорий детей, нуждающихся в длительном лечении и проведении для них необходимого комплекса специальных лечебно-оздоровительных мероприятий. В таких группах осуществляется реализация образовательной программы дошкольного образования, а также комплекс санитарно-гигиенических, лечебно-оздоровительных и профилактических мероприятий и процедур.

В группах *комбинированной направленности* осуществляется совместное образование здоровых детей и детей с ОВЗ в соответствии с образовательной программой дошкольного образования, адаптированной для детей с ОВЗ с учетом особенностей их психофизического развития, индивидуальных возможностей, обеспечивающей коррекцию нарушений развития и социальную адаптацию воспитанников с ограниченными возможностями здоровья.

Согласно Порядку № 1014 в образовательной организации

могут быть организованы также:

– *группы детей раннего возраста без реализации образовательной программы дошкольного образования,* обеспечивающие развитие, присмотр, уход и оздоровление воспитанников в возрасте от 2 месяцев до 3 лет;

– *группы по присмотру и уходу без реализации образовательной программы дошкольного образования* для воспитанников в возрасте от 2 месяцев до 7 лет. В таких группах обеспечивается комплекс мер по организации питания и хозяйственно-бытового обслуживания детей, соблюдению ими личной гигиены и режима дня;

– *семейные дошкольные группы* с целью удовлетворения потребности населения в услугах дошкольного образования в семьях. Эти группы могут иметь общеразвивающую направленность или осуществлять присмотр и уход за детьми без реализации образовательной программы дошкольного образования.

Режим работы ДОО по пятидневной или шестидневной рабочей неделе определяется образовательной организацией самостоятельно в соответствии с ее уставом. Группы могут функционировать в режиме:

– полного дня (12-часового пребывания);

– сокращенного дня (8 – 10,5-часового пребывания);

– продленного дня (13 – 14-часового пребывания);

– кратковременного пребывания (от 3 до 5 ч в день);

– круглосуточного пребывания.

По запросам родителей (законных представителей) возможна также организация работы *групп в выходные и праздничные дни.*

Образовательные программы

Ключевым вопросом реализации ФГОС ДО является образовательная программа дошкольного образования.

В соответствии со ст. 12 Закона об образовании в РФ образовательные программы определяют содержание образования. *Образовательная программа* – комплекс основных характеристик образования (объем, содержание, планируемые результаты), организационно-педагогических условий и в случаях, предусмотренных Законом, форм аттестации, который представлен в виде учебного плана, календарного учебного графика, рабочих программ учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), иных компонентов, а также оценочных и методических материалов.

Законом об образовании в РФ образовательные программы подразделены на основные и дополнительные. К основным относятся основные общеобразовательные программы и основные профессиональные образовательные программы.

Основные общеобразовательные программы включают в себя:

– образовательные программы дошкольного образования;

– образовательные программы начального общего образования;

– образовательные программы основного общего образования;

– образовательные программы среднего общего образования.

К *дополнительным образовательным программам* относятся:

1) дополнительные общеобразовательные программы, в том числе:

– дополнительные общеразвивающие программы,

– дополнительные предпрофессиональные программы;

2) дополнительные профессиональные программы.

Образовательные программы самостоятельно разрабатываются и утверждаются организацией, осуществляющей образовательную деятельность, если иное не предусмотрено Законом. Таким образом, образовательные программы дошкольного образования самостоятельно разрабатываются и утверждаются ДОО в соответствии с ФГОС ДО и с учетом соответствующих примерных образовательных программ дошкольного образования.

Законом об образовании в РФ уточнены и формы обучения. Устанавливается, что в Российской Федерации образование может быть получено:

– в организациях, осуществляющих образовательную

деятельность;

– вне организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

Дошкольное образование как уровень общего образования, может быть получено в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, а также вне организаций, осуществляющих образовательную деятельность – в форме семейного образования.

Порядок организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам – образовательным программам дошкольного образования, устанавливает возможность получения дошкольного образования как в форме семейного образования, так и непосредственно в образовательной организации (у индивидуального предпринимателя). При этом образовательная организация может применять *сетевую форму реализации* образовательной программы дошкольного образования, обеспечивающую возможность ее освоения воспитанниками с использованием ресурсов нескольких организаций, осуществляющих образовательную деятельность, а также при необходимости с привлечением ресурсов иных организаций. Использование сетевой формы реализации образовательных программ дошкольного образования осуществляется на основании договора между указанными организациями.

Обучение в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, с учетом потребностей и возможностей личности и в зависимости от объема обязательных занятий педагогического работника с обучающимися осуществляется *в очной, очно-заочной* или *заочной формах.* Обучение вне организаций осуществляется в форме семейного образования и самообразования с правом последующего прохождения промежуточной и государственной итоговой аттестации в организациях, осуществляющих образовательную деятельность.

Формы получения образования и формы обучения по основной образовательной программе по каждому уровню образования, профессии, специальности и направлению подготовки определяются соответствующими федеральными государственными образовательными стандартами или образовательными стандартами. Формы получения образования и формы обучения по дополнительным образовательным программам и программам профессионального обучения теперь определяются организацией, осуществляющей образовательную деятельность, самостоятельно, если иное не установлено законодательством РФ.

ФГОС ДО в явном виде не содержит требований к форме обучения, однако исходя из специфики дошкольного образования, речь должна идти об очном обучении. В тоже время в п. 1.1 ФГОС говорится, что его положения могут использоваться родителями (законными представителями) при получении детьми дошкольного образования в форме семейного образования.

Обратим особое внимание на то, что допускается сочетание различных форм получения образования и форм обучения.

Организация и осуществление образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам – образовательным программам дошкольного образования, утверждены Порядком № 1014, который устанавливает, что ДОО может использовать сетевую форму реализации образовательной программы дошкольного образования, обеспечивающую возможность ее освоения воспитанниками с использованием ресурсов нескольких организаций, осуществляющих образовательную деятельность, а также при необходимости ресурсов иных организаций. Применение сетевой формы реализации образовательных программ дошкольного образования осуществляется на основании договора между указанными организациями.

Родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся, обеспечивающие получение детьми дошкольного образования в форме семейного образования, *имеют право на получение методической, психолого-педагогической, диагностической и консультативной помощи без взимания платы,* в том числе в ДОО и общеобразовательных организациях, если в них созданы соответствующие консультационные центры. Обеспечение предоставления таких видов помощи осуществляется органами государственной власти субъектов РФ.

Место получения такой помощи четко не определяется, порядок обращения за оказанием помощи, оказания помощи, полномочия консультационных центров и другие вопросы должны быть урегулированы нормативными правовыми актами субъектов РФ. Помощь может быть оказана в том числе и в ДОО, и в общеобразовательных организациях, при условии созданиях в них соответствующих консультационных центров. Также субъекты РФ могут создать отдельные консультационные центры, которые будут функционировать как самостоятельные организации (при этом о какой-то территориальной доступности в законе речи не ведется). В любом случае помощь должна оказываться без взимания платы, т. е. за счет средств бюджетов субъектов РФ, поскольку именно на субъекты РФ возложена обязанность по оказанию такой помощи родителям (законным представителям).

Форма получения общего образования и обучения по конкретной основной общеобразовательной программе определяются родителями (законными представителями) несовершеннолетнего обучающегося. При выборе родителями (законными представителями) формы получения общего образования и обучения учитывается мнение ребенка.

Органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов ведут учет детей, имеющих право на получение общего образования каждого уровня и проживающих на территориях соответствующих муниципальных образований, и форм получения образования, определенных родителями (законными представителями). При выборе родителями (законными представителями) формы получения общего образования в форме семейного образования они обязаны информировать об этом выборе орган местного самоуправления муниципального района или городского округа, на территориях которых они проживают.

Согласно ч. 2 ст. 64 Закона об образовании в РФ образовательные программы дошкольного образования направлены *на разностороннее развитие детей дошкольного возраста с учетом их возрастных и индивидуальных особенностей,* в том числе *достижение детьми дошкольного возраста уровня развития, необходимого и достаточного для успешного освоения ими образовательных программ начального общего образования,* на основе индивидуального подхода к детям и специфичных для дошкольников видов деятельности.

Согласно требованиям ФГОС ДО образовательные программы обязаны обеспечивать развитие личности, мотивации и способностей детей в различных видах деятельности и охватывать указанные в стандарте структурные единицы, представляющие определенные направления развития и образования (образовательные области).

Конкретное содержание образовательных программ по образовательным областям должно зависеть от возрастных и индивидуальных особенностей детей, целей и задач образовательной программы и может реализовываться в различных видах деятельности (общение, игра и т. п.).

Примерные образовательные программы

В соответствии с ч. 6, 9 и 10 ст. 12 Закона об образовании в РФ образовательные программы дошкольного образования разрабатываются и утверждаются организацией, осуществляющей образовательную деятельность, в соответствии с ФГОС ДО и с учетом соответствующих примерных образовательных программ дошкольного образования. Примерные основные образовательные программы разрабатываются с учетом их уровня и направленности на основе ФГОС ДО. Примерные основные образовательные программы включаются по результатам экспертизы в реестр примерных основных образовательных программ, являющийся государственной информационной системой. Информация, содержащаяся в реестре общедоступна.

Примерные основные образовательные программы дошкольного образования являются *учебно-методической документацией,* позволяющей ДОО использовать прошедшую экспертизу модель для эффективной организации образовательной деятельности в соответствии с требованиями ФГОС ДО. Это указано в письме Департамента государственной политики в сфере общего образования Минобрнауки России от 10.01.2014 № 08-5.

Порядок разработки примерных основных образовательных программ, проведения их экспертизы и ведения реестра примерных основных образовательных программ утвержден приказом Минобрнауки России от 28.05.2014 № 594 (далее – Порядок № 594).

Согласно Порядку № 594 примерные программы разрабатываются на русском языке и в соответствии с настоящим Порядком. При этом п. 5 Порядка № 594 устанавливает, что «Проекты примерных основных общеобразовательных программ разрабатываются по заказу Министерства образования и науки Российской Федерации и (или) учебно-методическими объединениями в системе общего образования, проекты примерных основных профессиональных программ разрабатываются участниками отношений в сфере образования (далее – разработчики)».

Таким образом, отсутствует возможность инициативной разработки проекта примерной основной образовательной программы дошкольного образования. Должен быть заказ Минобрнауки, причем логично предположить, что данный заказ должен быть размещен с учетом требований Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок

товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Другой вариант разработки примерной основной образовательной программы дошкольного образования – ее создание учебно-методическим объединением (УМО). Учебно-методическое объединение на федеральном уровне по общему образованию создано на базе Российской академии образования приказом Минобрнауки России от 25.03.2015 № 277.

Проведение экспертизы проектов примерных основных общеобразовательных программ также регламентировано Порядком № 594, согласно которому можно выстроить следующую последовательность:

1) проекты примерных программ направляются разработчиками для организации проведения экспертизы в совет по примерным основным общеобразовательным программам (далее – совет), создаваемый Минобрнауки России;

2) совет в течение 7 рабочих дней со дня получения проекта направляет его в определяемую им для проведения экспертизы организацию (далее – организация) и размещает на сайте fgosreestr.ru (далее – сайт) для информирования общественности.

К экспертизе примерных основных общеобразовательных программ с учетом их уровня и направленности (в части учета региональных, национальных и этнокультурных особенностей) привлекаются уполномоченные органы государственной власти субъектов РФ;

3) организация в месячный срок после получения проекта готовит экспертное заключение и направляет его в совет;

4) проект примерной программы с прилагаемым экспертным заключением рассматривается на заседании совета в течение 30 рабочих дней со дня их получения советом;

5) по результатам рассмотрения проекта совет принимает одно из следующих решений:

– одобрить примерную программу.

– одобрить примерную программу и перевести предыдущую примерную программу в раздел архива в реестре.

– отклонить проект.

– направить проект примерной программы на доработку с последующим повторным рассмотрением на заседании совета;

6) решение совета оформляется протоколом, копия которого в течение 5 рабочих дней с момента принятия решения советом направляется в Минобрнауки России;

7) Минобрнауки России направляет разработчику выписку из протокола заседания совета с решением об отклонении проекта либо о направлении проекта на доработку в течение 5 рабочих

дней со дня принятия соответствующего решения советом;

8) при поступлении в Министерство доработанного проекта, по которому советом было принято решение о направлении его на доработку с последующим повторным рассмотрением, осуществляется повторное размещение указанного проекта на сайте, проведение его экспертизы и рассмотрение советом в соответствии с настоящим Порядком;

9) если примерная программа одобрена, то в течение 10 рабочих дней после одобрения она направляется Минобрнауки России оператору;

10) оператор размещает примерную программу в реестре в течение 5 рабочих дней со дня ее поступления. Реестр является государственной информационной системой, которая ведется на электронных носителях и функционирует в соответствии с едиными организационными, методологическими и программно-техническими принципами, обеспечивающими ее совместимость и взаимодействие с иными государственными информационными системами и информационно-телекоммуникационными сетями.

Обучающиеся и их родители

ФГОС ДО предусматривает, что образовательные программы дошкольного образования реализуются ДОО для детей в возрасте от 2 месяцев до 8 лет. Конкретное содержание образовательных областей, реализуемых в рамках образовательных программ, зависит от возрастных и индивидуальных особенностей детей.

Таким образом, центральное место в деятельности ДОО должен занимать именно ребенок, развитие личности, мотивации и способностей которого в различных видах деятельности необходимо обеспечить.

При регламентации Законом об образовании в РФ статуса обучающихся были сохранены практически все ранее предоставляемые им права и меры социальной поддержки и гарантируются дополнительные, так как в этой части новый закон базируется на положениях прежнего законодательства (с учетом ранее действовавших типовых положений об образовательных учреждениях).

В соответствии с Законом об образовании в РФ *обучающийся* – физическое лицо, осваивающее образовательную программу. К обучающимся относятся и воспитанники ДОО (лица, осваивающие образовательную программу дошкольного образования), что придает некоторым нормам нового закона юмористический характер, если их рассматривать применительно к ДОО.

Кроме того, есть понятие *обучающийся с ограниченными возможностями здоровья* – физическое лицо, имеющее недостатки в физическом и (или) психологическом развитии, подтвержденные психолого-медико-педагогической комиссией и препятствующие получению образования без создания специальных условий.

Новым среди законодательно закрепленных прав обучающихся является право на бесплатное пользование учебниками, средствами обучения и воспитания. В соответствии со ст. 35 Закона об образовании в РФ обучающимся, осваивающим основные образовательные программы за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов в пределах федеральных государственных образовательных стандартов, образовательных стандартов, организациями, осуществляющими образовательную деятельность, *бесплатно* предоставляются в пользование на время получения образования учебники и учебные пособия, а также учебно-методические материалы, средства обучения и

воспитания.

Согласно ст. 2 Закона об образовании в РФ *средства обучения и воспитания* – это приборы, оборудование, включая спортивное оборудование и инвентарь, инструменты (в том числе музыкальные), учебно-наглядные пособия, компьютеры, информационно-телекоммуникационные сети, аппаратно-программные и аудиовизуальные средства, печатные и электронные образовательные и информационные ресурсы и иные материальные объекты, необходимые для организации образовательной деятельности.

С учетом приведенных норм права, недопустимы сборы родительских средств в ДОО не только на учебники, но и на какие-либо средства обучения и воспитания. Выявление таких фактов будет означать, что нарушаются конституционные гарантии бесплатности образования, а руководитель и ДОО могут быть привлечены к административной ответственности.

Согласно ч. 1 ст. 44 Закона об образовании в РФ родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся имеют преимущественное право на обучение и воспитание детей перед всеми другими лицами. При этом они обязаны заложить основы физического, нравственного и интеллектуального развития личности ребенка.

Кроме того Законом об образовании в РФ возлагаются на родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся следующие обязанности:

1) обеспечить получение детьми общего образования, в том числе и дошкольного образования;

2) соблюдать правила внутреннего распорядка ДОО, требования локальных нормативных актов, которые устанавливают режим занятий обучающихся, порядок регламентации образовательных отношений между образовательной организацией и обучающимися и (или) их родителями (законными представителями) и оформления возникновения, приостановления и прекращения этих отношений;

3) уважать честь и достоинство обучающихся и работников ДОО.

Иные права и обязанности родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся устанавливаются настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, договором об образовании (при его наличии).

Новацией Закона об образовании в РФ является определение способов защиты прав обучающихся (очевидно, произведенное по аналогии с защитой прав работников в Трудовом кодексе РФ).

В соответствии со ст. 45 Закона об образовании в РФ в целях защиты своих прав обучающиеся, родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся самостоятельно или через своих представителей вправе:

1) направлять в органы управления организацией, осуществляющей образовательную деятельность, обращения о применении к работникам указанных организаций, нарушающим и (или) ущемляющим права обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, дисциплинарных взысканий. Такие обращения подлежат обязательному рассмотрению указанными органами с привлечением обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся;

2) обращаться в комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отношений, в том числе по вопросам о наличии или отсутствии конфликта интересов педагогического работника;

3) использовать не запрещенные законодательством РФ иные способы защиты прав и законных интересов.

Если вчитаться в нормы закона, то правоприменительная практика по данной статье может быть весьма интересной, если не сказать больше.

Предмет деятельности комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений составляют:

1) вопросы реализации права на образование, в том числе в случаях возникновения конфликта интересов;

2) применение законодательства РФ об образовании, локальных нормативных актов организации, осуществляющей образовательную деятельность.

Состав комиссии образует паритетное представительство обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, работников организации, осуществляющей образовательную деятельность.

Закон об образовании в РФ придает решению комиссии обязательную для всех участников образовательных отношений юридическую силу и, соответственно, подлежит исполнению в установленные решением сроки. Хотя при этом решение комиссии может быть обжаловано в установленном законодательством РФ порядке.

Если представить учащегося (и первоклашку тоже), обращающегося в злополучную комиссию по урегулированию споров еще как-то можно, то воспитанника (который тоже стал в именоваться обучающимся) – достаточно проблематично.

Комиссия по урегулированию споров между участниками

образовательных отношений образуется в организации, осуществляющей образовательную деятельность, из равного числа представителей совершеннолетних обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, работников организации, осуществляющей образовательную деятельность, в целях урегулирования разногласий между участниками образовательных отношений по вопросам реализации права на образование, в том числе в случаях возникновения конфликта интересов, применения законодательства РФ об образовании, локальных нормативных актов организации, осуществляющей образовательную деятельность.

Исходя из императивных предписаний Закона об образовании в РФ получается, что надо обязательно сформировать в ДОО комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отношений, включив в нее несколько воспитанников. Особенно пикантно такая комиссия будет выглядеть в ДОО, имеющих лишь группы для детей младенческого возраста.

Решение комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений обязательно для всех участников образовательных отношений в организации, осуществляющей образовательную деятельность, и подлежит исполнению в сроки, предусмотренные таким решением.

Впрочем, радует, что в ст. 43 Закона об образовании в РФ предусмотрели хотя бы то, что меры дисциплинарного взыскания не применяются к обучающимся по образовательным программам дошкольного, начального общего образования, а также к обучающимся с ОВЗ (задержкой психического развития и различными формами умственной отсталости).

Следует также иметь в виду, что согласно п. 6 ч. 3 ст. 44 Закона родители (законные представители) имеют право получать информацию о всех видах планируемых обследований (психологических, психолого-педагогических) обучающихся, давать согласие на проведение таких обследований или участие в таких обследованиях, отказаться от их проведения или участия в них, получать информацию о результатах проведенных обследований обучающихся. Таким образом, при проведении различных экспериментов над воспитанниками или их обследований (хотя бы и называемых мониторингом) необходимо получать согласие родителей.

Педагогические, руководящие и иные работники

ФГОС ДО реализуется коллективами ДОО, при этом Стандарт устанавливает определенные требования к кадровому обеспечению реализации образовательных программ. И кадры ДОО в наибольшей степени определяют полноту реализации ФГОС ДО.

В соответствии с определением, содержащемся в Законе об образовании в РФ, *педагогический работник* – физическое лицо, которое состоит в трудовых, служебных отношениях с организацией, осуществляющей образовательную деятельность, и выполняет обязанности по обучению, воспитанию обучающихся и (или) организации образовательной деятельности.

Законом об образовании в РФ установлено, что для получения права на занятие педагогической деятельностью необходимо достижение определенного образовательного ценза и соответствие установленным квалификационным требованиям. Согласно ст. 46 Закона об образовании в РФ право на занятие педагогической деятельностью имеют лица, имеющие среднее профессиональное или высшее образование и отвечающие квалификационным требованиям, указанным в квалификационных справочниках, и (или) профессиональным стандартам. Ранее такие требования содержались лишь в подзаконных нормативных правовых актах (типовых положениях).

Под *правовым статусом педагогического работника* в новом законе понимается совокупность прав и свобод (в том числе академических), трудовых прав, социальных гарантий и компенсаций, ограничений, обязанностей и ответственности, которые установлены законодательством РФ и законодательством субъектов РФ.

В Российской Федерации признается особый статус педагогических работников в обществе и создаются условия для осуществления ими профессиональной деятельности. Педагогическим работникам в Российской Федерации предоставляются права и свободы, меры социальной поддержки, направленные на обеспечение их высокого профессионального уровня, условий для эффективного выполнения профессиональных задач, повышение социальной значимости, престижа педагогического труда.

В ст. 47 Закона об образовании в РФ подробно прописаны академические права и свободы педагогических работников, а в

ст. 48 – их ответственность и обязанности. В частности, согласно п. 2 ч. 1 ст. 48 педагогические работники обязаны соблюдать правовые, нравственные и этические нормы, следовать требованиям профессиональной этики.

За педагогическими работниками сохраняются права и меры социальной поддержки, предусмотренные действующим в настоящее время законодательством, в том числе право:

– на сокращенную продолжительность рабочего времени;

– ежегодный основной удлиненный оплачиваемый отпуск;

– длительный отпуск сроком до одного года не реже чем через каждые 10 лет непрерывной педагогической работы;

– досрочное назначение трудовой пенсии по старости;

– предоставление нуждающимся в жилых помещениях вне очереди жилых помещений по договорам социального найма или предоставление жилых помещений специализированного жилищного фонда;

– право педагогических работников, проживающих и работающих в сельских населенных пунктах, рабочих поселках (поселках городского типа), на предоставление им компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения.

Дополнительно установлены гарантии по оплате труда педагогов: согласно п. 3 ст. 99 Закона об образовании в РФ нормативные затраты на оказание государственных или муниципальных услуг в сфере образования включают в себя затраты на оплату труда педагогических работников с учетом обеспечения уровня средней заработной платы за выполняемую ими учебную (преподавательскую) и другую работу, определяемого в соответствии с решениями Президента РФ, Правительства РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления. Расходы на оплату труда педагогических работников муниципальных общеобразовательных организаций не могут быть ниже уровня, соответствующего средней заработной плате в субъекте РФ, на территории которого расположены такие общеобразовательные организации.

Иным образом произведено регулирование рабочего времени педагогических работников образовательных организаций. Педагогические работники по-прежнему имеют право на сокращенную продолжительность рабочего времени, при этом в рабочее время педагогических работников в зависимости от занимаемой должности включается учебная (преподавательская), воспитательная, индивидуальная работа с обучающимися, научная, творческая и исследовательская, а также другая педагогическая работа, предусмотренная трудовыми

(должностными) обязанностями и (или) индивидуальным планом.

Конкретные трудовые (должностные) обязанности педагогических работников определяются трудовыми договорами и должностными инструкциями. Соотношение учебной (преподавательской) и другой педагогической работы в пределах рабочей недели или учебного года определяется соответствующим локальным нормативным актом организации, осуществляющей образовательную деятельность, с учетом количества часов по учебному плану, специальности и квалификации работника.

Кроме того, Закон об образовании в РФ иным образом регламентирует обязанности педагогических работников. При этом установлены определенные обязанности, носящие хотя и общий характер (включая обязанность соблюдать правовые, нравственные и этические нормы, следовать требованиям профессиональной этики), но важные при судебных спорах касательно привлечения педагогических работников к дисциплинарной ответственности (в том числе в виде увольнения):

1) осуществлять свою деятельность на высоком профессиональном уровне, обеспечивать в полном объеме реализацию преподаваемых учебных предмета, курса, дисциплины (модуля) в соответствии с утвержденной рабочей программой;

2) соблюдать правовые, нравственные и этические нормы, следовать требованиям профессиональной этики;

3) уважать честь и достоинство обучающихся и других участников образовательных отношений;

4) развивать у обучающихся познавательную активность, самостоятельность, инициативу, творческие способности, формировать гражданскую позицию, способность к труду и жизни в условиях современного мира, культуру здорового и безопасного образа жизни;

5) применять педагогически обоснованные и обеспечивающие высокое качество образования формы, методы обучения и воспитания;

6) учитывать особенности психофизического развития обучающихся и состояние их здоровья, соблюдать специальные условия, необходимые для получения образования лицами с ОВЗ, взаимодействовать при необходимости с медицинскими организациями;

7) систематически повышать свой профессиональный уровень;

8) проходить аттестацию на соответствие занимаемой должности в порядке, установленном законодательством об образовании;

9) проходить в соответствии с трудовым законодательством предварительные при поступлении на работу и периодические медицинские осмотры, а также внеочередные медицинские осмотры по направлению работодателя;

10) проходить в установленном законодательством РФ порядке обучение и проверку знаний и навыков в области охраны труда;

11) соблюдать устав образовательной организации, положение о специализированном структурном образовательном подразделении организации, осуществляющей обучение, правила внутреннего трудового распорядка.

Согласно ч. 4 ст. 48 Закона об образовании в РФ педагогические работники несут ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на них обязанностей в порядке и в случаях, которые установлены федеральными законами. Неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей, предусмотренных ч. 1 настоящей статьи, учитывается при прохождении ими аттестации.

Действующее законодательство не устанавливает ни административной, ни уголовной ответственности за нарушение большинства из приведенных в комментируемой статье обязанностей педагогических работников. Однако за нарушение, например, устава, традиционно налагались дисциплинарные взыскания. Полагаем, что в рамках трудового законодательства это по-прежнему возможно. Также возможно прекращение трудового договора по основаниям, предусмотренным ст. 336 ТК РФ.

Кроме того, работник не должен быть допущен к работе за непрохождение медицинского осмотра или обучения (инструктажа) по охране труда, а в ином случае руководитель ДО О может быть привлечен к административной ответственности за нарушения в сфере охраны труда.

Однако выглядит очень странно единственная предусмотренная ст. 48 мера ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение педагогическими работниками обязанностей – учет при проведении аттестации. При этом совершенно непонятен порядок реализации данной меры на практике. Проблематична и оценка степени исполнения или неисполнения обязанностей педагогическим работником в отсутствие объективных установленных критериев.

Права и обязанности руководителя, его компетенция в

области управления ДОО определяются в соответствии с законодательством об образовании и уставом ДОО. Руководитель несет ответственность за руководство образовательной, научной, воспитательной работой и организационно-хозяйственной деятельностью ДОО.

Руководителям ДОО предоставляются в порядке, установленном Правительством РФ, права, социальные гарантии и меры социальной поддержки, предусмотренные для педагогических работников. Заместителям руководителей ДОО, руководителям структурных подразделений и их заместителям также предоставляются права, социальные гарантии и меры социальной поддержки, предусмотренные педагогическим работникам в порядке, установленном Правительством РФ.

Кроме того, в ДОО наряду с должностями педагогических работников, предусматриваются должности инженерно-технических, административно-хозяйственных, производственных, учебно-вспомогательных, медицинских и иных работников, осуществляющих вспомогательные функции. Право на занятие должностей перечисленных категорий работников имеют лица, отвечающие квалификационным требованиям, указанным в квалификационных справочниках, и (или) профессиональным стандартам.

Обратим внимание на формулировку «и (или)», которая позволяет выбрать минимальные требования из установленных квалификационными справочниками и профессиональными стандартами. Несмотря на грядущее введение профессиональных стандартов, даже при установлении в них более высоких требований к работникам, они по-прежнему будут соответствовать занимаемым должностям, если удовлетворяют требованиям, определенным в квалификационных справочниках.

Локальные нормативные акты ДОО

В ст. 30 Закона об образовании в РФ зафиксирована императивная норма «При принятии локальных нормативных актов, затрагивающих права обучающихся и работников образовательной организации, учитывается мнение советов обучающихся, советов родителей, представительных органов обучающихся, а также в порядке и в случаях, которые предусмотрены трудовым законодательством, представительных органов работников (при наличии таких представительных органов)».

При этом в соответствии со ст. 26 Закона об образовании в РФ в целях учета мнения обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся и педагогических работников по вопросам управления образовательной организацией и при принятии образовательной организацией локальных нормативных актов, затрагивающих их права и законные интересы, по инициативе обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся и педагогических работников в образовательной организации создаются советы обучающихся, советы родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся или иные органы (далее – советы обучающихся, советы родителей).

Обратим внимание на императивность процитированной нормы, которая позволяет говорить об обязательности создания таких советов. Однако здравомыслящему человеку покажется странным требование создания совета обучающихся в ДОО. Хотя, конечно, можно прописать даже порядок его проведения – сидя на горшках…

В тоже время можно утверждать, что попытка написать единый закон для всех уровней образования без учета особенностей его разных уровней, успешно провалилась. Не может быть никаких советов обучающихся в ДОО. И ни о каком учете мнения этого совета не может идти речи при принятии локальных актов.

Полагаем, что для ДОО единственно приемлемая трактовка требований ст. 30 Закона об образовании в РФ об учете мнения совета обучающихся при принятии локальных актов заключается в том, что эти обучающиеся не выразили желания создать свой совет…

Весьма животрепещущим является вопрос о перечне локальных нормативных правовых актов. Согласно ст. 30 Закона

об образовании в РФ образовательная организация принимает *локальные нормативные акты, содержащие нормы, регулирующие образовательные отношения* (далее – локальные нормативные акты), в пределах своей компетенции в соответствии с законодательством РФ в порядке, установленном ее уставом. Образовательная организация принимает локальные нормативные акты по основным вопросам организации и осуществления образовательной деятельности, в том числе регламентирующие:

– правила приема обучающихся;

– режим занятий обучающихся;

– формы, периодичность и порядок текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся;

– порядок и основания перевода, отчисления и восстановления обучающихся;

– порядок оформления возникновения, приостановления и прекращения отношений между образовательной организацией и обучающимися и (или) родителями (законными представителями) несовершеннолетних обучающихся.

Полагаем, что указанный перечень локальных актов нельзя считать исчерпывающим. Причем нельзя требовать наличия локальных актов именно под этими наименованиями. Названия могут быть любыми, главное, чтобы указанные вопросы регламентировались. Однако при этом, если нет текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся в ДОО, то не следует и принимать локальные акты по данному вопросу.

В соответствии со ст. 58 Закона об образовании в РФ освоение образовательной программы (за исключением образовательной программы дошкольного образования), в том числе отдельной части или всего объема учебного предмета, курса, дисциплины (модуля) образовательной программы, сопровождается промежуточной аттестацией обучающихся, проводимой в формах, определенных учебным планом, и в порядке, установленном образовательной организацией.

Таким образом, в ДОО промежуточная аттестация не проводится и требовать наличия соответствующего локального нормативного акта никто не вправе.

Некоторые специалисты относят образовательную программу также к локальным актам, причем обязательным. Ведь она же содержит нормы, регулирующие образовательные отношения? По нашему мнению, образовательные программы не следует относить к локальным актам. Тем более что можно дойти до абсурда в попытках принятия образовательной программы в

порядке, установленном для принятия локальных актов. Мнение родителей может не соответствовать требованиям ФГОС ДО, а его надо учитывать (особенно, если прописать в другом локальном акте этот учет мнения в виде согласования в качестве обязательного). Тогда вообще не удастся принять образовательную программу, что влечет за собой невозможность ведения образовательной деятельности.

В данном случае следует руководствоваться ст. 12 Закона об образовании в РФ, которой образовательные программы не отнесены к локальным актам. Образовательные программы *самостоятельно разрабатываются и утверждаются организацией,* осуществляющей образовательную деятельность, если Законом об образовании в РФ не установлено иное. *Образовательные программы дошкольного образования разрабатываются и утверждаются ДОО* в соответствии с ФГОС ДО и с учетом соответствующих примерных образовательных программ дошкольного образования. Про какой-либо учет мнения нет речи, поэтому не следует смешивать образовательные программы и локальные нормативные акты ДОО.

В тоже время ФГОС ДО предоставляет определенные полномочия по формированию образовательной программы участникам образовательных отношений, однако лишь в определенной части Программы ДОО.

В соответствии с ч. 3 ст. 28 Закона об образовании в РФ к компетенции образовательной организации в установленной сфере деятельности относятся *разработка и принятие правил внутреннего распорядка обучающихся, правил внутреннего трудового распорядка,* иных локальных нормативных актов.

Так что принятие правил внутреннего распорядка обучающихся и правил внутреннего трудового распорядка (причем именно с такими наименованиями!) обязательно. Примерный перечень иных локальных актов ДОО можно извлечь из Рекомендаций субъектам Российской Федерации по подготовке к реализации Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», направленных письмом Минобрнауки России от 01.04.2013 № ИР-170/17 «О Федеральном законе "Об образовании в Российской Федерации"» (приведем лишь те локальные акты, которые имеют смысл в ДОО):

– правила приема обучающихся;

– режим занятий обучающихся;

– формы, периодичность и порядок текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся;

– порядок и основания перевода, отчисления и восстановления обучающихся, порядок оформления

возникновения, приостановления и прекращения отношений между образовательной организацией и обучающимися и (или) родителями (законными представителями) несовершеннолетних обучающихся;

– порядок создания, организации работы, принятия решений комиссией по урегулированию споров между участниками образовательных отношений и их исполнения;

– основания и порядок снижения стоимости платных образовательных услуг;

– образец справки об обучении или о периоде обучения;

– образец и порядок выдачи документов об обучении по образовательным программам, по которым не предусмотрено проведение итоговой аттестации;

– порядок пользования учебниками и учебными пособиями обучающимися, осваивающими учебные предметы, курсы, дисциплины (модули) за пределами федеральных государственных образовательных стандартов, образовательных стандартов и (или) получающими платные образовательные услуги;

– обучение по индивидуальному учебному плану, в том числе ускоренное обучение, в пределах осваиваемой образовательной программы;

– освоение наряду с учебными предметами, курсами, дисциплинами (модулями) по образовательной программе любых других учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), преподаваемых в организации, осуществляющей образовательную деятельность;

– зачет организацией, осуществляющей образовательную деятельность, результатов освоения обучающимися учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), практики, дополнительных образовательных программ в других организациях, осуществляющих образовательную деятельность;

– пользование лечебно-оздоровительной инфраструктурой, объектами культуры и объектами спорта образовательной организации;

– доступ педагогических работников к информационно-телекоммуникационным сетям и базам данных, учебным и методическим материалам, музейным фондам, материально-техническим средствам обеспечения образовательной деятельности, необходимым для качественного осуществления педагогической, научной или исследовательской деятельности в организациях, осуществляющих образовательную деятельность;

– пользование педагогическими работниками образовательными, методическими и научными услугами

организации, осуществляющей образовательную деятельность;

– перечень факультативных (необязательных для данного уровня образования, профессии, специальности или направления подготовки) и элективных (избираемых в обязательном порядке) учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей);

– размеры и порядок выплаты материальной поддержки обучающимся.

Обратим внимание на то, что этот перечень нельзя назвать обязательным для ДОО. Если нет осознанной необходимости в том или ином локальном акте, то не следует его разрабатывать и принимать.

Письмом Рособрнадзора от 06.03.2015 № 01-50-89/05-1217 были направлены Методические рекомендации по организации и проведению органами исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющими переданные полномочия РФ в сфере образования контрольно-надзорных мероприятий, в части обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов РФ.

Исходя из этих рекомендаций, можно понять трактовку Рособрнадзора, касательно обязательных локальных нормативных актов. При этом данную трактовку рекомендуется использовать при проведении проверок на местах:

№ п/п	Предмет контроля	Требования действующего законодательства	Нормативно-правовой акт регулирующий*
1	2	3	4
3	Организация предоставления дошкольного образования		
	Программа развития	Наличие согласованной с учредителем программы развития	Пункт 7 части 3 статьи 28 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Закон об образовании в Российской Федерации»

1	2	3	4
	Локальные нормативные* по основным вопросам организации и осуществления образовательной деятельности	Наличие локальных нормативных актов, в том числе правил внутреннего распорядка обучающихся, правил внутреннего трудового распорядка	Пункт 1 части 3 статьи 28 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Закон об образовании в Российской Федерации»
		Наличие правил приема обучающихся, режима занятий обучающихся, порядок и основания перевода, отчисления и восстановления обучающихся, порядок оформления возникновения, приостановления и прекращения отношений между образовательной организацией и обучающимися и (или) родителями (законными представителями) несовершеннолетних обучающихся	Часть 2 статьи 30 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Закон об образовании в Российской Федерации»
		Наличие локального нормативного акта, регламентирующего порядок создания, организации работы, принятия решений комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений	Пункт 1 части 3 статьи 28, статья 45 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Закон об образовании в Российской Федерации»
		При принятии локальных нормативных актов, затрагивающих права обучающихся и работников образовательной организации, учитывается мнение советов обучающихся, советов родителей, представительных органов обучающихся (в ДОУ представители отсутствуют, это возможно только в ОУ, где есть структурное подразделение — ДОУ), а также в порядке и в случаях, которые предусмотрены трудовым законодательством, представительных органов работников (при наличии таких представительных органов)	Часть 3 статьи 30 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Закон об образовании в Российской Федерации»
		Соответствие содержания локальных нормативных актов образовательной организации Федеральному закону от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»	Часть 2 статьи 54 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Закон об образовании в Российской Федерации»

*Так в документе

ФГОС ДО и его трактовки

В этом разделе мы проанализируем непосредственное содержание ФГОС ДО, официальные комментарии, данные к некоторым его статьям (пунктам), а также проблемные вопросы, связанные с практическим применением ФГОС ДО с учетом рассмотренных выше требований законодательства, предъявляемых к федеральным государственным стандартам и ДОО. Комментарии к ФГОС ДО были направлены письмом Минобрнауки России от 28.02.2014 № 08-249 (далее – Комментарии).

ФГОС ДО мы будем разбирать в том порядке, в котором в нем определены различные требования, вынеся в отдельный раздел вопросы финансового обеспечения реализации стандарта.

А начать, по нашему мнению, следует с весьма актуального вопроса: когда же необходимо начать исполнять требования ФГОС ДО?

Когда начинать выполнять ФГОС ДО

Департамент государственной политики в сфере общего образования Минобрнауки России письмом от 10.01.2014 № 08-5 дал разъяснения, когда же ФГОС ДО становится обязательным для исполнения, хотя он и вступил в силу с 1 января 2014 г.

Департамент указал, что примерные основные образовательные программы дошкольного образования являются учебно-методической документацией, которая позволяет организации, осуществляющей образовательную деятельность по программам дошкольного образования, использовать прошедшую экспертизу модель, позволяющую эффективно организовать образовательную деятельность в соответствии с требованиями ФГОС ДО.

Департамент предположил, когда появятся эти примерные программы, однако до настоящего времени таких программ так и не появилось. Также констатируется, что содержательно неурегулированными остались вопросы осуществления контроля и оценки качества дошкольного образования, несмотря на проведение неких работ ФГБНУ «Федеральный институт педагогических измерений» в рамках проекта ФЦПРО «Разработка и апробация модели проведения процедур оценки качества дошкольного образования» в 2011–2013 годах.

В связи с изложенным Департамент государственной политики в сфере общего образования Минобрнауки России счел преждевременным требовать от организаций, осуществляющих образовательную деятельность по программам дошкольного образования, немедленного приведения своих уставных документов и образовательных программ в соответствие с ФГОС ДО в условиях незавершенного цикла экспертизы и формирования реестра примерных основных образовательных программ, которые призваны создать методическую базу полноценного внедрения ФГОС в систему дошкольного образования, а также проведение оценки соответствия образовательной деятельности и подготовки обучающихся в организациях, реализующих программы дошкольного образования, требованиям ФГОС ДО при отсутствии разработанных и утвержденных критериев оценивания.

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки письмом от 07.02.2014 № 01-52-22/05-382 также охладила пыл своих подчиненных, пытавшихся незамедлительно начать требовать выполнения всех предписаний нового Закона об образовании в РФ.

Ни о каком выполнении ФГОС ДО и ни о каких проверках на соответствие новому закону не может быть и речи до тех пор, пока на федеральном уровне не выполнены предписания нового законодательства.

Более того, учитывая положения ст. 92 и 93 Закона об образовании в РФ, *федеральный государственный контроль качества образования в отношении образовательных организаций, реализующих образовательные программы дошкольного образования, в рамках осуществления государственного контроля (надзора) в сфере образования не проводится.*

Вместе с тем контроль за соблюдением требований, установленных ФГОС ДО, организациями, осуществляющими обучение по образовательным программам дошкольного образования, осуществляется при проведении федерального государственного *надзора в сфере образования в части соблюдения обязательных требований,* установленных законодательством, в том числе ст. 12 и ч. 3 ст. 18 Закона об образовании в РФ, а также ФГОС ДО.

Рособрнадзор обратил внимание на недопустимость требования от организаций, осуществляющих образовательную деятельность по программам дошкольного образования, немедленного приведения своих уставных документов и образовательных программ в соответствие с ФГОС ДО в условиях незавершенного цикла проведения экспертизы и формирования реестра примерных основных образовательных программ, призванных создать методическую базу полноценного внедрения ФГОС в систему дошкольного образования.

Трактовка образовательных ведомств о недопустимости требований к ДОО выполнять стандарт до «создания методической базы» совершенно обоснованная и логичная – наказывать ДОО за невыполнение требований Стандарта нельзя, если их невозможно выполнить. Однако с правовой точки зрения такая трактовка – издевательство над юриспруденцией. Если ФГОС ДО – обязательные требования, утвержденные нормативным правовым актом, который вступил в силу, то их невыполнение незаконно и является правонарушением. Если утверждать, что именно ФГОС ДО обеспечивает надлежащее дошкольное образование детям, то его невыполнение следует рассматривать как ненадлежащее выполнение государственных и муниципальных услуг.

Поэтому позиция Минобрнауки и Рособрнадзора юридически ничтожна и весьма опасна. Действие нормативного правового акта не может быть основано на мнении мелкого чиновника. И эти мелкие чиновники (вышеназванные письма были подписаны

отнюдь не руководителями ведомств!) не могут фактически отменять приказ руководителя образовательного ведомства, которым был утвержден ФГОС ДО.

В тоже время, говорить об ответственности ДОО за невыполнение ФГОС ДО также нельзя до тех пор, пока не будут приняты и внесены в реестр примерные основные образовательные программы дошкольного образования. Ведь нельзя учесть то, что еще не принято в установленном порядке.

Минобрнауки России должно было отсрочить введение в действие Стандарта, зафиксировав это приказом и продлив действие ФГТ до разработки и внесения в реестр примерных основных образовательных программ. Вместо этого Министерство продемонстрировало правовой нигилизм.

Требования к структуре образовательной программы дошкольного образования и ее объему

Согласно п. 2.1 ФГОС ДО «Программа определяет содержание и организацию образовательной деятельности на уровне дошкольного образования».

Однако организация деятельности на уровне дошкольного образования регулируется прежде всего Порядком № 1014. И Программа ДОО не может ему противоречить.

Образовательная деятельность, согласно определению, данному в Законе об образовании в РФ, это деятельность по реализации образовательных программ. В результате п. 2.1 ФГОС ДО с учетом этого определения устанавливает, что Программа ДОО определяет содержание и организацию деятельности по реализации образовательных программ в ДОО, что, конечно же, не так.

Организация деятельности по реализации образовательных программ в ДОО определяется различными локальными нормативными актами, а в Программе ДОО определяются лишь отдельные вопросы организации деятельности. Основное же внимание Программы, по нашему мнению, должно уделяться содержанию образовательной деятельности.

Согласно требованиям Порядка, группы различной направленности (общеразвивающей, компенсирующей, оздоровительной или комбинированной), являющиеся структурными подразделениями ДОО и ведущие образовательную деятельность, могут реализовывать разные образовательные программы в соответствии с требованиями ФГОС ДО и с учетом примерных основных образовательных программ дошкольного образования. При реализации нескольких образовательных программ каждая из них должна быть утверждена ДОО.

Программа разрабатывается и утверждается ДОО самостоятельно в соответствии со Стандартом и с учетом примерных программ. При этом структура Программы меняется по сравнению с требованиями ранее действовавших ФГТ. ФГОС ДО предусматривает включение в программу *отдельного организационного раздела, описание вариативных форм, способов, методов и средств реализации программы,* а также вводит *дополнительный раздел программы – «Краткая презентация»,* текст которого ориентирован на родителей. При этом не требуется включение в программу раздела «Система мониторинга

достижения детьми планируемых результатов», который должен был обязательно содержаться в программе, разработанной в соответствии с ФГТ.

Краткая презентация Программы должна быть ориентирована на родителей (законных представителей) детей и доступна для ознакомления. В ней должны быть указаны:

– возрастные и иные категории детей, на которых ориентирована Программа ДОО, в том числе категории детей с ограниченными возможностями здоровья, если Программа предусматривает особенности ее реализации для этой категории детей;

– используемые примерные программы;

– характеристика взаимодействия педагогического коллектива с семьями детей.

Согласно п. 2.5 ФГОС ДО при разработке Программы ДОО определяет продолжительность пребывания детей в организации, режим работы организации в соответствии с объемом решаемых задач образовательной деятельности, предельную наполняемость групп. В группах могут реализовываться различные программы с разной продолжительностью пребывания детей в течение суток, в том числе:

– групп кратковременного пребывания;

– групп полного и продленного дня;

– групп круглосуточного пребывания;

– групп детей разного возраста от 2 месяцев до 8 лет, в том числе разновозрастных групп.

Программа может реализовываться в течение всего времени пребывания детей в организации. Однако при круглосуточном пребывании детей в группе реализация программы осуществляется не более 14 ч с учетом режима дня и возрастных категорий детей.

Стандарт служит основой для разработки *вариативных* примерных образовательных программ дошкольного образования. Поэтому должны быть разработаны примерные программы для всех возможных вариантов реализации программы ДОО, том числе с разной продолжительностью пребывания детей в течение суток.

Как указывается в Комментариях, норма п. 2.5 ФГОС ДО предполагает, что при разработке образовательной программы (программ) конкретной Организацией могут использоваться примерные основные образовательные программы дошкольного образования, входящие в реестр примерных основных образовательных программ.

Однако одновременно в Комментариях говорится и о том, что

ДОО может разрабатывать программы самостоятельно, не опираясь на какую– (какие) – либо примерные программы.

Минобрнауки дает весьма занимательную трактовку термину «с учетом»: «Употребленный в данном пункте, а также в Законе термин "с учетом" означает право и предоставленную Организации возможность ознакомиться с существующими примерными программами, оценить их пригодность для своей образовательной деятельности и принять решение об использовании или неиспользовании данных примерных программ при разработке программы (программ) ДОО».

Таким образом, примерные программы могут дать представление о том, как именно должен реализовываться ФГОС ДО, по мнению Минобрнауки России, однако ДОО вправе реализовывать программы дошкольного образования, кардинально отличающиеся от этих представлений. В результате мы получаем, что примерные программы – по сути образцы программ, которые можно использовать, но при этом они не обязательны.

Наиболее важна разработка программы с продолжительностью реализации, соответствующей установленному режиму работы в сутки. Иными словами, необходимо подогнать программу ДОО под финансирование, выделенное учредителем. В комментариях об этом говорится следующим образом: «Выбор режима работы дошкольной группы осуществляется Организацией самостоятельно (с учетом объема решаемых задач, мнений участников образовательных отношений)… Для обеспечения бюджетного финансирования всего времени работы педагогического и учебно-вспомогательного персонала в группе продолжительность реализации Программы в сутки должна соответствовать выбранному режиму работы группы, что должно быть отражено в Программе. При функционировании в Организации групп с несколькими различными режимами пребывания детей Программа должна учитывать возможность ее реализации в соответствующих группах, либо для каждого режима должны быть разработаны соответствующие программы (при этом *различия этих программ могут быть незначительны)».*

Итак, фактически от ДОО требуется взять примерную программу и растянуть ее (или, наоборот, сжать), под фактически предоставленное финансирование с учетом установленного режима работы ДОО (или конкретных групп в ДОО).

Также в Комментариях к п. 2.5 ФГОС ДО содержатся весьма интересные положения о возможности оказания дополнительных платных образовательных услуг воспитанникам одновременно с

реализацией Программы ДОО: «Реализация программы не подразумевает ограничений на оказание дополнительных платных образовательных услуг воспитанникам… В случае если Программа реализуется в течение всего времени пребывания детей в Организации *(продолжительность работы группы соответствует продолжительности реализации Программы) получение воспитанником дополнительной платной услуги может осуществляться одновременно с реализацией Программы в группе при условии фактического отсутствия воспитанника в группе.* …в случае если хотя бы один ребенок фактически остается в группе, реализация Программы в ней не прекращается, прерывается лишь получение образования воспитанником, получающим дополнительную услугу».

Интересно, как будут трактоваться на практике данные Комментарии. Возникают вопросы.

1. Если для одного воспитанника Программа прерывается на период оказания платных дополнительных образовательных услуг, то получается, что он освоил основную Программу не в полном объеме?

Ответ на этот вопрос Минобрнауки в своих Комментариях попыталось дать: «Поскольку дошкольное образование не является обязательным, родители (законные представители) воспитанника используют свое право на выбор формы получения ребенком образования и Организации, осуществляющей образовательную деятельность… Поскольку дополнительное образование детей также является важным элементом развития детей, и ограничение их в его получении неконституционно, Организация не может повлиять на решение родителей о порядке посещения ребенком дошкольной группы».

Итак, получается, что ФГОС ДО вообще не обязательны и родители дают детям дошкольное образование (пусть и с использованием ДОО) так, как считают нужным и в том объеме, в котором считают нужным.

2. Если ни одного ребенка не осталось в группе (все ушли «на фронт» оказания платных образовательных услуг), то реализация программы в такой группе прекращается? За что в таком случае будут получать заработную плату воспитатели (если средства полученной ДОО субсидии должны быть израсходованы строго целевым образом на реализацию ФГОС ДО)?

Ответ и на этот вопрос содержится в Комментариях: «Независимо от количества детей в группе для обеспечения реализации Программы требуется создать в том числе необходимые кадровые условия. При этом финансовое обеспечение кадровых условий определяется в зависимости от

нормативного количества детей в группе. Следовательно, временное отсутствие ребенка в группе по причине получения дополнительной образовательной услуги не может рассматриваться в качестве основания для пересмотра нормативов финансирования.

Также фактическое финансирование реализации Программы через обеспечение создания требуемых условий означает, что временное отсутствие ребенка в группе, не влияющее на изменение условий реализации Программы, *не должно рассматриваться как нецелевое использование бюджетных средств.* В то же время, вопрос параллельного освоения Программы и дополнительных общеобразовательных программ в одной Организации должен регулироваться локальными нормативными правовыми актами такой Организации».

Итак, отсутствие ребенка в группе по причине оказания платных услуг не является основанием для пересмотра нормативов и нецелевым использованием средств. В тоже время в рамках положения об оказании платных услуг в ДОО (локальном нормативном акте ДОО) необходимо записать, что *в период нахождения воспитанников на оказании платных образовательных услуг воспитатель занимается методической работой, оформлением документации и т. д.* В таком случае для обвинений в нецелевом расходовании субсидии не будет совершенно никаких оснований.

Образовательная программа дошкольного образования должна состоять из двух частей: обязательной и вариативной. это требование было установлено как ранее действовавшими ФГТ (приказ Минобрнауки России от 20.07.2011 № 2151 «Об утверждении федеральных государственных требований к условиям реализации основной общеобразовательной программы дошкольного образования» утратил силу с 1 января 2014 г.), так и фактически ныне действующим ФГОС ДО.

Вариативная часть – это *часть, формируемая участниками образовательных отношений* (п. 2.9 ФГОС ДО). При этом ФГОС ДО устанавливает обязательность разработки вариативной части, в то время как в ФГТ ничего не было сказано об ее обязательности. Как указано в п. 2.9 ФГОС ДО «Обе части являются взаимодополняющими и необходимыми с точки зрения реализации требований Стандарта».

Обязательная часть Программы предполагает комплексность подхода, обеспечивая развитие детей во всех пяти взаимодополняющих образовательных областях. В части, формируемой участниками образовательных отношений, должны быть представлены выбранные и (или) разработанные

самостоятельно участниками образовательных отношений программы, направленные на развитие детей в одной или нескольких образовательных областях, видах деятельности и (или) культурных практиках (далее – *парциальные образовательные программы*), методики, формы организации образовательной работы.

Таким образом, фактически установлена обязательность утверждения Программы ДОО с учетом формирования определенной ее части самими участниками образовательных отношений (или выбора ими из числа предложенных ДОО). *Участники образовательных отношений* – это обучающиеся, родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся, педагогические работники и их представители, организации, осуществляющие образовательную деятельность.

Кроме того, п. 2.10 ФГОС ДО устанавливает примерное соотношение обязательной и вариативной частей (соответственно 60 и 40 % от общего объема образовательной программы), а не *объем времени на их реализацию* (80 и 20 % от общего времени, необходимого на реализацию программы), как это было ранее. чем отличается «объем программы» от «объема времени на реализацию программы», в комментариях не расшифровывается, хотя можно говорить про тождественность использованных понятий.

Соотношение частей образовательной программы носит рекомендательный характер и призвано примерно оценить пропорцию между обязательной частью программы и частью, формируемой участниками образовательных отношений. Минобрнауки обращает внимание на то, что «Надо иметь в виду, что *необязательный характер уровня дошкольного образования не позволяет устанавливать жесткое соотношение частей программы ДОО*. Стандарт ориентирован на поддержку образовательной деятельности ДОО как программы позитивной социализации и индивидуализации детей дошкольного возраста, предполагающей организацию образовательной деятельности в зависимости от индивидуальных особенностей каждого ребенка, что затрудняет строгое определение объема обязательной части программы в ДОО».

Все это влечет за собой необходимость значительной переработки образовательных программ ДОО (по крайней мере формальной). Содержательно следует так же менять, приводя в соответствие с изменившимися формальными требованиями.

Содержание образовательного процесса в соответствии с программами, разработанными на основе прежних ФГТ, напрямую связано с четырьмя направлениями развития детей:

физическим, социально-личностным, познавательно-речевым и художественно-эстетическим. ФГОС ДО выделяет пять направлений развития детей: социально-коммуникативное, познавательное, речевое, художественно-эстетическое, физическое, разделяя при этом познавательно-речевое направление на два отдельных и заменяя социально-личностное на социально-коммуникативное.

Образовательные программы по ФГТ в основном использовали отличную от ФГОС ДО возрастную градацию, связанную с особенностями развития воспитанников: от 1 года и 6 месяцев до 3 лет, от 3 до 4 лет, от 4 до 5 лет, от 5 до 6 лет и от 6 до 7 лет, и в соответствии с этим образовательная деятельность осуществлялась по группам (подготовительная к школе, старшая, средняя и т. д.). В соответствии с ФГОС ДО необходимо будет использовать другое деление детей на возрастные группы: *младенческие* (2 месяца – 1 год), *ранние* (1–3 года) и *дошкольного возраста* (3 года – 8 лет).

Оформление программы в соответствии с пунктом 2.12 ФГОС ДО может быть произведено в виде ссылки на соответствующую примерную основную образовательную программу.

При этом, если образовательная программа для отдельной группы ДОО разрабатывается с использованием примерной основной образовательной программы, обязательная часть образовательной программы группы, формируемая участниками образовательных отношений, в соответствии с пунктом 2.12 ФГОС ДО также может быть оформлена в виде ссылки на соответствующую методическую литературу, представляющую парциальные программы и (или) методические разработки, используемые группой при реализации этой части программы.

Таким образом, после внесения в реестр примерных основных образовательных программ на практике сделать образовательную программу ДОО не составит никаких проблем – всего лишь необходимо оформить несколько ссылок на внесенные в реестр основные программы и на парциальные программы, содержащиеся в методической литературе.

Если же образовательная программа группы разрабатывается исключительно на основании требований ФГОС ДО без учета примерной (примерных) программ, то обязательная часть и часть, формируемая участниками образовательного процесса, разрабатываются в соответствии с требованиями пункта 2.11 ФГОС ДО (собственно те же разделы должны иметь и примерная основная программа).

В таком случае Программа включает три основных раздела: целевой, содержательный и организационный, в каждом из

которых отражается обязательная часть и часть, формируемая участниками образовательных отношений.

1. Целевой раздел включает в себя пояснительную записку и планируемые результаты освоения программы. Пояснительная записка должна раскрывать цели и задачи реализации Программы; принципы и подходы к формированию Программы; значимые для разработки и реализации Программы характеристики, в том числе характеристики особенностей развития детей раннего и дошкольного возраста.

Планируемые результаты освоения Программы конкретизируют требования Стандарта к целевым ориентирам в обязательной части и части, формируемой участниками образовательных отношений, с учетом возрастных возможностей и индивидуальных различий (индивидуальных траекторий развития) детей, а также особенностей развития детей с ОВЗ, в том числе детей-инвалидов.

2. Содержательный раздел представляет общее содержание Программы, обеспечивающее полноценное развитие личности детей. Он должен включать описание:

– образовательной деятельности в соответствии с направлениями развития ребенка, представленными в пяти образовательных областях, с учетом используемых вариативных примерных основных образовательных программ дошкольного образования и методических пособий, обеспечивающих реализацию данного содержания;

– вариативных форм, способов, методов и средств реализации Программы с учетом возрастных и индивидуальных особенностей воспитанников, специфики их образовательных потребностей и интересов;

– образовательной деятельности по профессиональной коррекции нарушений развития детей в случае, если эта работа предусмотрена Программой.

Часть Программы, формируемая участниками образовательных отношений, может включать различные направления, выбранные ими из числа парциальных и иных программ и (или) созданных ими самостоятельно. Эта часть может быть ориентирована:

– на специфику национальных, социокультурных и иных условий, в которых осуществляется образовательная деятельность;

– выбор тех парциальных образовательных программ и форм организации работы с детьми, которые в наибольшей степени соответствуют потребностям и интересам детей, а также возможностям педагогического коллектива;

– сложившиеся традиции ДОО или Группы.

3. Организационный раздел должен содержать описание материально-технического обеспечения Программы, обеспеченности методическими материалами и средствами обучения и воспитания, включать распорядок и (или) режим дня, а также особенности традиционных событий, праздников, мероприятий; особенности организации развивающей предметно-пространственной среды.

Обратим внимание на то, что часть программы формируемая участниками образовательных отношений, может включать различные направления, в том числе специфику национальных, социокультурных и иных условий, однако это не означает возможности реализации программы дошкольного образования не только на русском, но и на иностранном (например, английском) языке.

ФГОС ДО включает в себя требования к условиям реализации образовательной программы дошкольного образования и предусматривает, что программа реализуется на государственном языке РФ, *с возможностью реализации лишь на родном языке из числа языков народов РФ* (п. 1.8, 1.9 ФГОС ДО).

Государственным языком РФ на всей ее территории является русский согласно ч. 1 ст. 68 Конституции РФ и ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 01.06.2005 № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации».

Республики вправе устанавливать свои государственные языки на основании ч. 2 ст. 68 Конституции РФ, п. 2 ст. 3 Закона РФ от 25.10.1991 № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» и в целом ряде субъектов РФ установлены государственные языки в дополнение к русскому.

Английский язык не является языком народов РФ, поэтому ДОО не вправе включить в разрабатываемую Программу условие о реализации программы на английском языке в дополнение к русскому.

Подводя итог рассмотрению требований к структуре образовательной программы дошкольного образования и ее объему, можно сделать вывод о том, что ФГОС фактически не содержит требований по объему Программы дошкольного образования (за исключением примерного соотношения ее частей). Более того, ФГОС ДО не обеспечивает формулировки полного набора требований к образовательным программам, которые необходимы для разработки образовательной программы в соответствии с Законом об образовании в РФ.

Напомним, что в соответствии с ч. 9 ст. 2 Закона об образовании в РФ образовательная программа – комплекс

основных характеристик образования (объем, содержание, планируемые результаты), организационно-педагогических условий и в случаях, предусмотренных законом, форм аттестации, который представлен в виде учебного плана, календарного учебного графика, рабочих программ учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), иных компонентов, а также оценочных и методических материалов.

Образовательные программы дошкольного образования разрабатываются и утверждаются организацией, осуществляющей образовательную деятельность, в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом дошкольного образования и с учетом соответствующих примерных образовательных программ дошкольного образования, однако при этом они также должны соответствовать и ч. 9 ст. 2 Закона об образовании в РФ и содержать комплекс основных характеристик образования.

Таким образом, образовательная программа дошкольного образования обязательно должна содержать сведения об ее объеме, являющемся основной характеристикой образования. Также обязательным является представление программы в виде учебного плана, календарного учебного графика, который распорядком дня отнюдь не заменяется. Полагаем необходимым получение комментариев от Минобрнауки по данным вопросам.

Требования к условиям реализации основной образовательной программы дошкольного образования

Согласно п. 3.1 ФГОС ДО Требования к условиям реализации Программы включают требования:

– к психолого-педагогическим условиям реализации Программы;

– кадровым условиям реализации Программы;

– материально-техническим условиям реализации Программы;

– финансовым условиям реализации Программы;

– развивающей предметно-пространственной среде.

Они направлены на создание социальной ситуации развития для участников образовательных отношений, включая создание образовательной среды. В Комментариях указывается на различие сходных терминов, которые, тем не менее, следует дифференцировать.

Развивающая предметно-пространственная среда – специфические для каждой Программы ДОО (группы) образовательное оборудование, материалы, мебель и т. п. в сочетании с определенными принципами разделения пространства Организации (группы).

Под *образовательной средой* подразумевается весь комплекс условий, которые обеспечивают развитие детей в ДОО, в том числе развивающая предметно-пространственная среда, взаимодействие педагогов с детьми, детская игра, развивающее предметное содержание образовательных областей и другие условия, перечисленные в Стандарте.

1. *Психолого-педагогические условия* реализации основной образовательной программы дошкольного образования перечислены в п. 3.2.1 ФГОС ДО: уважение взрослых к человеческому достоинству детей, формирование и поддержка их положительной самооценки, уверенности в собственных возможностях и способностях и др.

При этом установлено, что при реализации Программы может проводиться оценка индивидуального развития детей. Такая оценка производится педагогическим работником в рамках *педагогической диагностики* (оценки индивидуального развития детей дошкольного возраста, связанной с оценкой эффективности педагогических действий и лежащей в основе их дальнейшего планирования). При необходимости используется *психологическая*

диагностика развития детей (выявление и изучение индивидуально-психологических особенностей детей), которую проводят квалифицированные специалисты (педагоги-психологи, психологи).

Результаты педагогической диагностики могут использоваться для индивидуализации образования, которая может предполагать поддержку ребенка, построение его образовательной траектории или коррекцию его развития в рамках профессиональной компетенции педагога и оптимизации работы с группой детей.

Педагог имеет право по собственному выбору или на основе консультаций со специалистами использовать имеющиеся различные рекомендации по осуществлению такой оценки в рамках педагогической диагностики в группе ДОО или проводить ее самостоятельно.

В Комментариях обращается внимание на то, что данные, полученные в результате такой оценки, также являются профессиональными материалами самого педагога и не подлежат проверке в процессе контроля и надзора. Та или иная степень обязательности проведения педагогической диагностики определяется Программой. При этом оно *не может быть вменено в обязанность педагогу, если не созданы условия для ее осуществления, включая обеспечение специального обучения.* Контроль за эффективностью деятельности педагога, которая в том числе может включать педагогическую оценку, может проводиться в процессе независимой оценки качества образования в организации (подп. 4 п. 1.7 ФГОС ДО; ст. 95 Закона об образовании в РФ).

Педагогическая оценка индивидуального развития ребенка направлена, прежде всего, на определение наличия условий для развития ребенка в соответствии с его возрастными особенностями, возможностями и индивидуальными склонностями. В отличие от заключения психолого-медико-педагогической комиссии (далее – ПМПК), она не призвана выявлять особенности в физическом и (или) психическом развитии и (или) отклонений в поведении детей.

Психологическую диагностику индивидуального развития ребенка проводят по мере необходимости квалифицированные специалисты – психологи и (или) педагоги-психологи. Ее результаты используются для квалифицированной коррекции развития детей или для решения задач психологического сопровождения развития ребенка (группы детей).

Обратим внимание на то, что *для участия ребенка в психологической диагностике в обязательном порядке требуется*

согласие его родителей (законных представителей). Если ДОО является экспериментальной площадкой (участником) относительно длительной исследовательской программы, этот факт должен быть отражен в Договоре между ДОО и родителями (законными представителями) с целью получения их *информированного согласия на постоянное исследование развития ребенка.*

Согласно п. 3.2.4 ФГОС ДО *наполняемость группы* определяется с учетом возраста детей, их состояния здоровья, специфики Программы. Предельная наполняемость группы (включающей, в том числе, детей с ОВЗ) определяется в соответствии с санитарно-эпидемиологическими правилами и нормативами.

В соответствии с постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 15.05.2013 № 26 «Об утверждении СанПиН 2.4.1.3049-13 "Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы дошкольных образовательных организаций"» установлено рекомендуемое количество детей в группах компенсирующей направленности для детей до 3 лет и старше 3 лет в зависимости от нарушений в развитии ребенка (п. 1.11). Допускаются разновозрастные (смешанные) группы детей в ДОО *компенсирующей направленности* с учетом возможности организации в них режима дня, соответствующего анатомо-физиологическим особенностям каждой возрастной группы.

В ДОО организация групп *комбинированной направленности,* реализующих совместное образование здоровых детей и детей с ОВЗ, осуществляется в соответствии с учетом особенностей психофизического развития и возможностей воспитанников. СанПиН 2.4.1.3049-13 определяет также рекомендуемое количество детей в группах комбинированной направленности.

Согласно п. 1.9 СанПиН 2.4.1.3049-13 количество детей в группах ДОО *общеразвивающей направленности* определяется исходя из расчета площади групповой (игровой) комнаты – для групп раннего возраста (до 3 лет) не менее 2,5 м^2 на одного ребенка и для дошкольного возраста (от 3 до 7 лет) – не менее 2 м^2 на одного ребенка, фактически находящегося в группе.

Пунктом 3.2.5 ФГОС ДО определены условия, необходимые для *создания социальной ситуации развития детей,* соответствующей специфике дошкольного возраста. Кроме того, согласно п. 3.2.6 ФГОС ДО должны быть созданы условия:

– для профессионального развития педагогических и руководящих работников, в том числе их дополнительного профессионального образования;

– консультативной поддержки педагогических работников и родителей (законных представителей) по вопросам образования и охраны здоровья детей, в том числе инклюзивного образования (в случае его организации);

– организационно-методического сопровождения процесса реализации Программы, в том числе во взаимодействии со сверстниками и взрослыми.

В Комментариях указывается, что полномочия по финансовому обеспечению создания в организации условий для дополнительного профессионального образования педагогических работников (ч. 2 ст. 99 Закона об образовании в РФ) относятся к полномочиям субъектов РФ. Необходимые средства должны быть доведены до ДОО (государственной, муниципальной или частной) в составе норматива затрат, либо заложены в смету казенного учреждения. При этом объем финансового обеспечения образования педагогических работников должен предоставить возможности для организации как по созданию необходимых условий в самой организации (в том числе, оплата замещения временно отсутствующего работника), так и для направления работников на обучение (оплата обучения, командировочные расходы).

Таким образом, выделение в рамках финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг средств по нормативам для ДОО для дополнительного профессионального образования педагогических работников обязательно. Направление работников на «бесплатное» повышение квалификации в государственные региональные институты развития образования (с разными наименованиями) вместо выделения средств ДОО служит нарушением как Закона об образовании в РФ, так и ФГОС ДО, что подтверждается официальными комментариями Минобрнауки России.

Среди Требований к психолого-педагогическим условиям реализации основной образовательной программы дошкольного образования важное значение имеет *максимально допустимый объем образовательной нагрузки.* Согласно п. 3.2.9 ФГОС ДО он должен соответствовать СанПиН 2.4.1.3049-13.

Раздел XI «Требования к приему детей в дошкольные образовательные организации, режиму дня и организации воспитательно-образовательного процесса» СанПиН 2.4.1.3049-13 устанавливает, что *режим дня* должен соответствовать возрастным особенностям детей и способствовать их гармоничному развитию. Максимальная продолжительность непрерывного бодрствования детей 3–7 лет составляет 5,5–6 ч, до 3 лет – в соответствии с медицинскими рекомендациями.

При режиме пребывания детей в ДОО (группах) более 5 ч организуется прием пищи с интервалом 3–4 ч и дневной сон; при режиме пребывания детей до 5 ч организуется однократный прием пищи.

Общая продолжительность суточного сна для детей 12–12,5 ч, из которых 2–2,5 ч отводится на дневной сон. Во время сна детей присутствие воспитателя (или его помощника) в спальне обязательно.

На *самостоятельную деятельность* детей 3–7 лет (игры, подготовка к образовательной деятельности, личная гигиена) в режиме дня согласно п. 11.8 СанПиН 2.4.1.3049-13 должно отводиться не менее 3–4 ч.

И, наконец, пункты 11.9 – 11.13 СанПиН 2.4.1.3049-13 регламентируют образовательную деятельность. Для детей раннего возраста от 1,5 до 3 лет *длительность непрерывной непосредственно образовательной деятельности* не должна превышать 10 мин. Допускается осуществлять образовательную деятельность в первую и вторую половину дня (по 8 – 10 мин). Допускается осуществлять образовательную деятельность на игровой площадке во время прогулки.

Продолжительность непрерывной непосредственно образовательной деятельности для детей от 3 до 4 лет – не более 15 мин, для детей от 4 до 5 лет – не более 20 мин, для детей от 5 до 6 лет – не более 25 мин, а для детей от 6 до 7 лет – не более 30 мин.

Согласно п. 11.11 СанПиН 2.4.1.3049-13 *максимально допустимый объем образовательной нагрузки* в первой половине дня в младшей и средней группах не превышает 30 и 40 мин соответственно, а в старшей и подготовительной к школе – 45 мин и 1,5 ч соответственно. В середине времени, отведенного на непрерывную образовательную деятельность, проводят физкультминутки. Перерывы между периодами непрерывной образовательной деятельности – не менее 10 мин.

Учитывая ранее отмеченное изменение возрастной дифференциации групп, можно констатировать необходимость приведения формулировок СанПиН 2.4.1.3049-13 в соответствие с формулировками ФГОС ДО.

Образовательная деятельность с детьми старшего дошкольного возраста может осуществляться во второй половине дня после дневного сна. ее продолжительность должна составлять не более 25–30 мин в день. В середине непосредственно образовательной деятельности статического характера проводятся физкультурные минутки.

Образовательную деятельность, требующую повышенной

познавательной активности и умственного напряжения детей, следует организовывать в первую половину дня. Для профилактики утомления рекомендуется проводить физкультурные, музыкальные занятия, ритмику и т. п.

Очевидно, что распорядок дня в группах должен составляться с учетом требований СанПиН к продолжительности непрерывной непосредственно образовательной деятельности. При этом должен соблюдаться максимально допустимый объем образовательной нагрузки.

Однако ФГОС ДО никоим образом не увязывает образовательную деятельность и присмотр и уход за детьми, не позволяя произвести разграничение между этими двумя видами деятельности ДОО.

Между тем, согласно ст. 23 закона об образовании в РФ ДОО – это образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели деятельности *образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми.*

И, если образовательная деятельность (деятельность по реализации образовательной программы дошкольного образования) осуществляется за счет средств бюджета, то за присмотр и уход за ребенком учредитель ДОО *вправе устанавливать плату,* взимаемую с родителей (законных представителей) (далее – родительская плата), и ее размер, если иное не установлено настоящим Федеральным законом. Учредитель вправе снизить размер родительской платы или не взимать ее с отдельных категорий родителей (законных представителей) в определяемых им случаях и порядке.

Таким образом, важное практическое значение имеет разграничение между реализацией образовательной программы ДОО и осуществлением ДОО присмотра и ухода за детьми. Однако ФГОС ДО такого разграничения не проводит.

2. Пунктом 3.3 ФГОС ДО определены *требования к развивающей предметно-пространственной среде,* в рамках которых особое внимание привлекает пункт 3.3.5, согласно которому «ДОО самостоятельно определяет средства обучения, в том числе технические, соответствующие материалы (в том числе расходные), игровое, спортивное, оздоровительное оборудование, инвентарь, необходимые для реализации Программы».

В соответствии с п. 2 ч. 3 ст. 28 Закона об образовании в РФ к компетенции образовательной организации отнесено *материально-техническое обеспечение образовательной деятельности,* оборудование помещений в соответствии с государственными и местными нормами и требованиями, в том

числе в соответствии с ФГОС ДО. Таким образом, организация самостоятельно утверждает перечень необходимых средств обучения, которые будут использоваться при реализации Программы. При этом средства обучения должны полностью соответствовать требованиям п. 3.3.4 ФГОС ДО.

В Комментариях подчеркивается, что «для обеспечения возможности Организации осуществлять самостоятельную закупку необходимых средств обучения норматив затрат, в соответствии с которым определяется бюджетное финансирование организации, должны учитываться расходы на приобретение необходимых средств обучения (в соответствии с методическими рекомендациями, направленными письмом Минобрнауки России от 01.10.2013 № 08-1408)».

В п. 26 ст. 2 Закона об образовании в РФ дается следующее определение: *средства обучения и воспитания* – приборы, оборудование, включая спортивное оборудование и инвентарь, инструменты (в том числе музыкальные), учебно-наглядные пособия, компьютеры, информационно-телекоммуникационные сети, аппаратно-программные и аудиовизуальные средства, печатные и электронные образовательные и информационные ресурсы и иные материальные объекты, необходимые для организации образовательной деятельности.

Согласно ст. 35 Закона об образовании в РФ обучающимся, осваивающим основные образовательные программы за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов в пределах федеральных государственных образовательных стандартов, образовательных стандартов, организациями, осуществляющими образовательную деятельность, *бесплатно предоставляются* в пользование на время получения образования учебники и учебные пособия, а также учебно-методические материалы, средства обучения и воспитания.

При этом обеспечение всеми вышеперечисленными средствами организаций, осуществляющих образовательную деятельность по основным образовательным программам в пределах федеральных государственных образовательных стандартов, образовательных стандартов осуществляется за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов.

Таким образом, взимание с родителей денег на какие-либо средства обучения и воспитания, используемые в рамках реализации Программы ДОО – грубое нарушение законодательства об образовании.

3. Пунктом 3.4 ФГОС ДО определены требования к *кадровым*

условиям реализации Программы.

Согласно п. 3.4.1 ФГОС ДО реализация Программы обеспечивается *руководящими, педагогическими, учебно-вспомогательными, административно-хозяйственными работниками организации.* В реализации Программы могут также участвовать *научные* работники организации. Иные работники, в том числе осуществляющие финансовую и хозяйственную деятельности, охрану жизни и здоровья детей, обеспечивают реализацию Программы.

Таким образом, в реализации программы участвуют все работники ДОО, что делает незаконным любые попытки ограничить категории персонала, которым выплачивается заработная плата за счет субвенций из бюджетов субъектов РФ на реализацию программ дошкольного образования в соответствии с ФГОС ДО, за исключением научных работников. Как отмечается в Комментариях, «финансовая ответственность за сопровождение реализации Программы указанными категориями персонала возлагается на органы власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие управление в сфере образования, и не может быть переложена на уровень муниципалитетов или родителей. То есть *средства на оплату труда указанных категорий персонала должны быть заложены в региональные нормативы затрат.* Финансовое обеспечение привлечения к реализации Программы научных работников остается на усмотрение субъекта Российской Федерации». Следовательно, в случае отсутствия соответствующих норм в региональных нормативных актах выплата заработной платы научному работнику, состоящему в штате ДОО, за счет средств регионального бюджета на реализацию основной образовательной Программы ДОО, может быть расценена в качестве нецелевого использования средств.

При этом установлено, что «необходимым условием качественной реализации Программы является ее *непрерывное сопровождение педагогическими и учебно-вспомогательными работниками в течение всего времени ее реализации* в Организации или в Группе», что перекликается с рассмотренными выше требованиями п. 2.5 ФГОС ДО.

Квалификация педагогических и учебно-вспомогательных работников должна соответствовать квалификационным характеристикам, установленным Единым квалификационным справочником должностей руководителей, специалистов и служащих, в разделе «Квалификационные характеристики должностей работников образования», утвержденном приказом Минздравсоцразвития России от 26.08.2010 № 761н (с изменениями и дополнениями).

Как видим, ФГОС ДО не учитывает принятия Стандарта педагога, поэтому следует ожидать внесения соответствующих изменений во ФГОС ДО в части кадровых условий.

Должностной состав и количество работников, необходимых для реализации и обеспечения реализации Программы, определяются ее целями и задачами, а также особенностями развития детей. В соответствии с п. 4 ч. 2 и ч. 3 ст. 28 Закона об образовании в РФ *установление штатного расписания является компетенцией ДОО.* В то же время, в Комментариях указывается, что ДОО должна исходить в первую очередь из задачи обеспечения требований Стандарта.

Номенклатура должностей руководящих, педагогических и учебно-вспомогательных работников утверждена постановлением Правительства РФ от 08.08.2013 № 678 «Об утверждении номенклатуры должностей педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, должностей руководителей образовательных организаций».

Для сопровождения реализации Программы на протяжении всего времени реализации (в большинстве случаев соответствующего продолжительности работы группы) в каждой группе должно находиться не менее двух работников, в том числе один воспитатель (или другой педагогический работник) и помощник воспитателя (младшего воспитателя). Таким образом, дети в любой момент должны быть под присмотром одного или нескольких работников организации, принимающих участие в реализации Программы (с педагогическим и (или) учебно-вспомогательным работником).

В Комментариях указывается, что при расчете региональных нормативов финансирования необходимо учитывать особенности нагрузки на отдельные должности работников при работе в различных группах, в том числе в группах с различной направленностью Программ, а также особенности работы воспитателей в течение времени их совместного пребывания в организации:

– при оформлении результатов наблюдения (мониторинга) за здоровьем, развитием и воспитанием детей, в том числе с помощью электронных форм;

– разработке плана (программы) воспитательной работы;

– участии в работе педагогических, методических советов, других формах методической работы, в проведении родительских собраний, оздоровительных, воспитательных и других мероприятий, предусмотренных образовательной Программой, организации и проведении методической и консультативной помощи родителям (лицам, их заменяющим) и иных

мероприятиях, предусмотренных должностной инструкцией.

Необходимо также учитывать, что для эффективного развития в выделенных образовательных областях с детьми *в течение дня помимо воспитателя должны работать и другие педагогические работники* (например, инструкторы по физической культуре, музыкальные руководители, специалисты по художественному и эстетическому воспитанию, педагоги-психологи), а также должна осуществляться *методическая поддержка реализации Программы.*

Согласно п. 3.4.2 ФГОС ДО педагогические работники, реализующие Программу, должны обладать основными компетенциями, необходимыми для создания условия развития детей, обозначенными в п. 3.2.5 настоящего Стандарта. Однако Профессиональный стандарт «Педагог (педагогическая деятельность в сфере дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования) (воспитатель, учитель)», утвержденный приказом Минтруда России от 18.10.2013 № 544н, этого прямо не предусматривает, что свидетельствует о несогласованной разработки различных стандартов и не системности деятельности Минобрнауки России.

4. Пунктом 3.5 ФГОС ДО определены требования к *материально-техническим условиям* реализации основной образовательной программы дошкольного образования. Они включают:

1) требования, определяемые в соответствии с санитарно-эпидемиологическими правилами и нормативами:

– санитарные правила СанПиН 2.4.1.3147-13 «Санитарно-эпидемиологические требования к дошкольным группам, размещенным в жилых помещениях жилищного фонда», утвержденные постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 19.12.2013 № 68,

– санитарные правила СанПиН 2.4.1.3049-13 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы дошкольных образовательных организаций», утвержденные постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 15.05.2013 № 26,

– санитарные правила СанПиН 2.4.1201-03 «Гигиенические требования к устройству, содержанию, оборудованию и режиму работы специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации», утвержденные Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 11.03.2003 № 13,

– санитарно-эпидемиологические правила и нормативы СанПиН 2.4.3259-15 «Санитарно-эпидемиологические требования

к устройству, содержанию и организации режима работы организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», утвержденные постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 27.04.2015 № 15, которые вводятся в действие с 1 сентября 2015 года,

– Методические указания по контролю за устройством и оборудованием дошкольных учреждений для детей с нарушениями физического и умственного развития, утвержденные Главным государственным санитарным врачом СССР 25.05.1978 № 1850-78;

2) требования, определяемые в соответствии с правилами пожарной безопасности, в том числе ППБ-101-89 «Пожарная безопасность в образовательных учреждениях, объектах культуры», утвержденные приказом Гособразования СССР от 04.07.1989 № 541 «О введении в действие Правил пожарной безопасности»;

3) требования к средствам обучения и воспитания в соответствии с возрастом и индивидуальными особенностями развития детей, в том числе:

– Решение Комиссии Таможенного союза от 23.09.2011 № 798 «О принятии технического регламента Таможенного союза "О безопасности игрушек"»,

– Решение Комиссии Таможенного союза от 28.05.2010 № 299 «О применении санитарных мер в таможенном союзе»,

– СанПиН 2.4.7/1.1.1286-03. «2.4.7. Гигиена детей и подростков. 1.1. Гигиена. Токсикология. Санитария. Гигиенические требования к одежде для детей, подростков и взрослых, товарам детского ассортимента и материалам для изделий (изделиям), контактирующим с кожей человека. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы», утвержденные Главным государственным санитарным врачом РФ 17.04.2003;

4) оснащенность помещений развивающей предметно-пространственной средой;

5) требования к материально-техническому обеспечению программы (учебно-методический комплект, оборудование, оснащение (предметы).

5. Пунктом 3.6. ФГОС ДО определены требования к *финансовым условиям* реализации основной образовательной программы дошкольного образования, которые определяют закрепление на уровне ФГОС ДО обязательств субъекта РФ по обеспечению выполнения кадровых требований и требований к предметно-развивающей среде и обязательства муниципалитета по финансовому обеспечению организации реализации

Программы в учреждениях. При этом подробное *распределение региональных и местных обязательств* разъясняется письмом Минобрнауки России от 01.10.2013 № 08-1408. Однако в эти Методические рекомендации уже внесены изменения, о чем пойдет речь чуть позже.

Согласно п. 3.6.1 ФГОС ДО финансовое обеспечение государственных гарантий на получение гражданами общедоступного и бесплатного дошкольного образования за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ в государственных, муниципальных и частных организациях осуществляется на основе *нормативов обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования,* определяемых органами государственной власти субъектов РФ, обеспечивающих реализацию Программы в соответствии со Стандартом.

Выделенные слова можно считать правильным наименованием нормативов, которые должны устанавливать субъекты РФ (на практике же используются совершенно различные наименования).

Финансовые условия реализации Программы должны:

1) обеспечивать возможность выполнения требований Стандарта к условиям реализации и структуре Программы;

2) обеспечивать реализацию обязательной части Программы и части, формируемой участниками образовательного процесса, учитывая вариативность индивидуальных траекторий развития детей;

3) отражать структуру и объем расходов, необходимых для реализации Программы, а также механизм их формирования.

Пункт 3.6.3 ФГОС ДО предусматривает, что нормативы определяются в соответствии со Стандартом, с учетом:

– типа организации;

– специальных условий получения образования детьми с ОВЗ (специальные условия образования – специальные образовательные программы, методы и средства обучения, учебники, учебные пособия, дидактические и наглядные материалы, технические средства обучения коллективного и индивидуального пользования (включая специальные), средства коммуникации и связи, сурдоперевод при реализации образовательных программ, адаптация образовательных организаций и прилегающих к ним территорий для свободного доступа всех категорий лиц с ОВЗ, а также педагогические, психолого-педагогические, медицинские, социальные и иные услуги, обеспечивающие адаптивную среду образования и

безбарьерную среду жизнедеятельности, без которых освоение образовательных программ лицами с ОВЗ затруднено);

– обеспечения дополнительного профессионального образования педагогических работников;

– обеспечения безопасных условий обучения и воспитания, охраны здоровья детей;

– направленности Программы;

– категорий детей;

– форм обучения;

– иных особенностей образовательной деятельности.

Норматив должен быть достаточным и необходимым для осуществления ДОО:

– расходов на оплату труда работников, реализующих Программу;

– расходов на средства обучения и воспитания, соответствующие материалы, в том числе приобретение учебных изданий в бумажном и электронном виде, дидактических материалов, аудио– и видеоматериалов, в том числе материалов, оборудования, спецодежды, игр и игрушек, электронных образовательных ресурсов, необходимых для организации всех видов учебной деятельности и создания развивающей предметно-пространственной среды, в том числе специальных для детей с ОВЗ. Развивающая предметно-пространственная среда – часть образовательной среды, представленная специально организованным пространством (помещениями, участком и т. п.), материалами, оборудованием и инвентарем для развития детей в соответствии с особенностями каждого возрастного этапа, охраны и укрепления их здоровья, учета особенностей и коррекции недостатков их развития, приобретение обновляемых образовательных ресурсов, в том числе расходных материалов, подписки на актуализацию электронных ресурсов, техническое сопровождение деятельности средств обучения и воспитания, спортивного, оздоровительного оборудования, инвентаря, оплату услуг связи, в том числе расходов, связанных с подключением к Интернету;

– расходов, связанных с дополнительным профессиональным образованием руководящих и педагогических работников по профилю их деятельности;

– иных расходов, связанных с реализацией и обеспечением реализации Программы.

Требования к результатам освоения основной образовательной программы дошкольного образования

Требования Стандарта к результатам освоения Программы представлены в виде *целевых ориентиров дошкольного образования,* которые представляют собой социально-нормативные возрастные характеристики возможных достижений ребенка на этапе завершения уровня дошкольного образования. В п. 4.1 ФГОС ДО констатируется, что специфика дошкольного детства (гибкость, пластичность развития ребенка, высокий разброс вариантов его развития, его непосредственность и непроизвольность), а также системные особенности дошкольного образования (необязательность уровня дошкольного образования в Российской Федерации, отсутствие возможности вменения ребенку какой-либо ответственности за результат) делают неправомерными требования от ребенка конкретных образовательных достижений и обусловливают необходимость определения результатов освоения образовательной программы в виде целевых ориентиров.

Целевые ориентиры определяются независимо от форм реализации Программы, а также от ее характера, особенностей развития детей и ДОО, реализующей Программу.

Важно то, что *целевые ориентиры не подлежат непосредственной оценке, в том числе в виде педагогической диагностики* (мониторинга), и *не являются основанием для их формального сравнения с реальными достижениями детей.* Они не являются основой объективной оценки соответствия установленным требованиям образовательной деятельности и подготовки детей. Освоение Программы не сопровождается проведением промежуточных аттестаций и итоговой аттестации воспитанников.

Такие положения ФГОС ДО соответствуют требованиям Закона об образовании в РФ, и, как указано в Комментариях «представляют собой возрастной портрет ребенка, который не может быть непосредственно применен к отдельному ребенку».

Этот портрет определен как целевые ориентиры образования в младенческом и раннем возрасте и на этапе завершения дошкольного образования.

Вместе с тем, согласно п. 4.7 ФГОС ДО целевые ориентиры Программы выступают *основаниями преемственности дошкольного и начального общего образования.* При соблюдении требований к

условиям реализации Программы настоящие целевые ориентиры предполагают формирование у детей дошкольного возраста предпосылок к учебной деятельности на этапе завершения ими дошкольного образования. В случае если Программа не охватывает старший дошкольный возраст, то данные требования должны рассматриваться как долгосрочные ориентиры, а непосредственные целевые ориентиры освоения Программы воспитанниками – как создающие предпосылки для их реализации.

Однако что такое «предпосылки к учебной деятельности» нигде в ФГОС ДО не определено, как и не понятно, что может считаться доказательством формирования этих «предпосылок», какие именно характеристики выпускника ДОО свидетельствуют о формировании этих предпосылок.

Очевидно, что в ФГОС ДО эти предпосылки упомянуты для создания видимости соблюдения преемственности стандартов, однако ни ФГОС ДО, ни федеральный государственный образовательный стандарт начального общего образования (утвержден приказом Минобрнауки России от 06.10.2009 № 373) не содержат никаких положений, доказывающих наличие преемственности. Оба стандарта никоим образом между собой не связаны, а имеющиеся во ФГОС ДО слова «преемственность» представляет собой лишь декларативные заявления.

Общее образование – вид образования, направленный на развитие личности и приобретение в процессе освоения основных общеобразовательных программ знаний, умений, навыков и формирование компетенции, необходимых для жизни человека в обществе, осознанного выбора профессии и получения профессионального образования.

Если следовать этому определению из Закона об образовании в РФ, то ФГОС ДО должен содержать ответ на вопрос, какие знания, умения, навыки и компетенции приобретет выпускник ДОО, однако четкого ответа на такой вопрос мы не получаем.

Согласно п. 4.5 ФГОС ДО целевые ориентиры *не могут служить непосредственным основанием при решении управленческих задач,* включая:

– аттестацию педагогических кадров;

– оценку качества образования;

– оценку как итогового, так и промежуточного уровня развития детей, в том числе в рамках мониторинга (в форме тестирования, с использованием методов, основанных на наблюдении, или иных методов измерения результативности детей);

– оценку выполнения муниципального (государственного)

задания средствами их включения в показатели качества выполнения задания;

– распределение стимулирующего фонда оплаты труда работников организации.

Основанием для такого запрета служит характер целевых ориентиров, которые не предполагают контроля за достижением конкретных образовательных результатов детей.

В Комментариях указывается на то, что контроль за образовательной деятельностью в рамках реализации Программы в ДОО должен осуществляться не за образовательными результатами детей, а за условиями ее реализации, которые и способствуют достижению детьми определенных образовательных результатов.

Оценка выполнения муниципального (государственного) задания должна строиться на основании критериев, характеризующих создаваемые организацией условия при реализации Программы. При расчете критериев, используемых для оценки выполнения бюджетных заданий, запрещается использовать показатели, соотносимые с характеристиками воспитанников организации.

Используемые в Организациях критерии для оценки эффективности деятельности отдельных работников должны быть построены на показателях, характеризующих создаваемые ими условия при реализации образовательной программы. Запрещается использовать показатели, соотносимые с характеристиками воспитанников Организации.

Таким образом, важнейшие управленческие вопросы, связанные с аттестацией работников, выполнением муниципального задания, контролем за соответствием условий реализации образовательной программы дошкольного образования, остались ФГОС ДО неурегулированными.

Организационно-экономические аспекты реализации стандарта

Из Пункта 3.6 ФГОС ДО следует, что теоретически может быть неограниченное число нормативов финансового обеспечения исполнения Стандарта, так как финансовые условия осуществления Программы должны обеспечивать реализацию обязательной части Программы и части, формируемой участниками образовательного процесса, учитывая вариативность индивидуальных траекторий развития детей. Различных частей же, формируемых участниками образовательных отношений (отождествляемых по тексту ФГОС ДО с участниками образовательного процесса) и их комбинаций может быть очень много, и они объективно могут требовать различных затрат.

На практике же Минобрнауки России не собирается обеспечивать реализацию пожеланий участников образовательных отношений, а рекомендуемая методика не дает гарантий сохранения ранее практиковавшихся повышенных нормативов для реализации ДОО определенных образовательных программ, в том числе для ДОО, имеющих специальные наименования.

Также возникают большие проблемы с определением обоснованных размеров родительской платы в ДОО вследствие отмены прежних ограничений и неурегулированности вопросов соотношения реализации образовательной программы и присмотра и ухода в ДОО.

Кроме того, вопросы организации дошкольного образования тесно связаны собственно со Стандартом, так как влияют на возникновение образовательных отношений, которые затем регламентируются ФГОС ДО. Это касается прежде всего договора на образование и приема ребенка в ДОО, что на практике обеспечивает реализацию ФГОС ДО для конкретного ребенка.

Финансовое обеспечение реализации стандарта

Официальная позиция Минобрнауки России по вопросам финансового обеспечения ФГОС ДО детально раскрывается в Методических рекомендациях по реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по финансовому обеспечению оказания государственных и муниципальных услуг в сфере дошкольного образования, направленных письмом от 01.10.2013 № 08-1408 (далее – Методические рекомендации № 08-1408).

Обратим внимание на то, что это всего лишь рекомендации, которые отнюдь не обязательны для исполнения. Причем они не отменены, однако письмом Минобрнауки России от 31.07.2014 № 08-1002 были направлены новые Методические рекомендациями по реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по финансовому обеспечению оказания государственных и муниципальных услуг в сфере дошкольного образования (далее – Методические рекомендации № 08-1002).

Не удивимся, если осенью 2015 г. также выйдут очередные Методические рекомендации…

Методические рекомендации направлены на оказание методической поддержки органов государственной власти субъектов РФ по реализации полномочий по финансовому обеспечению оказания государственных и муниципальных услуг в сфере дошкольного образования.

Согласно ч. 2 ст. 99 Закона об образовании в РФ органы государственной власти субъектов РФ устанавливают *нормативы финансового обеспечения государственных гарантий прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования,* а также *нормативные затраты на оказание государственных услуг* в сфере дошкольного образования. Органы местного самоуправления устанавливают *нормативные затраты на оказание муниципальных услуг* в сфере дошкольного образования.

Методические рекомендации № 08-1408 на основе анализа Закона об образовании в РФ выделяли следующие услуги, оказываемые ДОО, которые могут быть включены в перечень государственных или муниципальных услуг:

– обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного

образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях;

– организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях, а также создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях;

– осуществление присмотра и ухода за детьми.

Методические рекомендации № 08-1002 на основе анализа все того же Закона об образовании в РФ содержат иной перечень:

– реализация основных общеобразовательных программ дошкольного образования (в том числе адаптированных);

– осуществление присмотра и ухода за детьми;

– содержание детей в группах круглосуточного пребывания;

– обеспечение методической, психолого-педагогической, диагностической и консультативной помощи (услуги) родителям, воспитывающим детей дошкольного возраста, получающих образование в семейной форме.

Обратим внимание, что в перечень государственных (муниципальных) услуг и работ, оказываемых и выполняемых государственными (муниципальными) учреждениями, в обоих случаях в качестве отдельной услуги включается «осуществление присмотра и ухода за детьми». Однако во втором случае в качестве отдельной услуги выделяется содержание детей в группах круглосуточного пребывания. Под содержанием при этом понимается все тот же «присмотр и уход».

Методические рекомендации № 08-1002 констатируют, что объем государственных гарантий, следовательно, и обязательства субъекта РФ по их обеспечению, закрепляется ФГОС ДО. Расходы на организацию предоставления дошкольного образования в муниципальных образовательных организациях (в том числе в части расходов на содержание зданий и приобретение коммунальных услуг) отнесены к муниципальным полномочиям и осуществляются за счет местных бюджетов (п. 1 ч. 1 ст. 9 Закона об образовании в РФ).

За присмотр и уход за ребенком учредитель организации, осуществляющей образовательную деятельность, вправе устанавливать плату, взимаемую с родителей (законных представителей) (далее – родительская плата), и ее размер в соответствии с ч. 2 ст. 65 Закона об образовании в РФ.

Методические рекомендации № 08-1002 обращают внимание на то, что *в совокупности средства бюджета и родителей (законных представителей), направляемые в организацию с целью*

финансового обеспечения присмотра и ухода за детьми, должны быть достаточными для покрытия расходов, осуществляемых организацией при оказании соответствующих услуг. Отсутствие в перечне государственных (муниципальных) услуг услуги по созданию условий для осуществления присмотра и ухода, а также невозможность ее финансового обеспечения одновременно за счет средств родителей (законных представителей) и средств соответствующего бюджета, наряду с безусловностью оказания услуг по присмотру и уходу при реализации образовательной программы дошкольного образования, предполагают реализацию полномочий органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов по созданию условий для осуществления присмотра и ухода в государственных, муниципальных образовательных организациях, посредством включения необходимых средств в нормативные затраты на оказание государственных, муниципальных услуг по реализации основных общеобразовательных программ дошкольного образования.

Таким образом, условия для осуществления присмотра и ухода также должны создаваться за счет средств субъектов РФ и включаются в затраты на реализацию основных общеобразовательных программ дошкольного образования. Тем самым можно констатировать полное смешение затрат на создание условий на реализацию Программы и присмотр и уход, что, в общем-то не удивительно, так как ФГОС ДО не позволяет разграничить реализацию образовательной программы и уход и присмотр. При этом, собственно затраты на присмотр и уход в Методических рекомендациях попытались выделить…

В субъектах РФ и муниципальных районах (городских округах) рекомендуется принятие комплекса нормативных правовых актов, определяющих *порядки расчетов объемов требуемого финансового обеспечения* не только реализации основной общеобразовательной программы дошкольного образования, но и создания условий для присмотра и ухода, а также установления компенсации части родительской платы для отдельных категорий родителей (законных представителей).

Соответствующие нормативные правовые акты должны регламентировать:

● на уровне субъекта РФ:

– методику расчета нормативов финансового обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях;

– методику расчета общего объема субвенций,

предоставляемых местным бюджетам для осуществления государственных полномочий по обеспечению государственных гарантий реализации прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования;

– порядок установления среднего размера родительской платы за присмотр и уход за детьми, посещающими государственные и муниципальные образовательные организации;

– порядок обращения за получением компенсации части родительской платы за присмотр и уход за детьми, посещающими организации, реализующие образовательные программы дошкольного образования, и порядок ее выплат;

● на уровне учредителя (органа государственной власти субъекта РФ, органа местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования, частной организации и индивидуального предпринимателя, реализующего образовательные программы дошкольного образования):

– методику расчета нормативных затрат на оказание услуги по реализации основной общеобразовательной программы дошкольного образования (включая расходы на создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми);

– методику расчета размера родительской платы за присмотр и уход за детьми, осваивающими образовательные программы дошкольного образования;

– методику расчета нормативных затрат на оказание услуги по присмотру и уходу за детьми, осваивающими образовательные программы дошкольного образования в ДОО, из категорий семей, для которых установлены льготы по снижению или отмене родительской платы;

– порядок установления категорий родителей (законных представителей), которые освобождаются от оплаты услуг по присмотру и уходу или для которых размер платы снижается, а также порядок снижения размера платы.

Споры по вопросам установления нормативов финансирования уже нашли свое отражение в судебной практике, причем при принятии решений учитываются и рекомендации Минобрнауки России.

Верховный суд РФ Определением от 10.12.2014 № 55-АПГ14-15 согласился с решением Верховного суда Республики Хакасия от 18.08.2014 о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими со дня вступления решения в законную силу абзаца 3 в части включения в формулу расчета нормативов расходов в части оплаты труда

учебно-вспомогательного персонала *(Н)* коэффициента «Ку», абзацев 10, 13–17 п. 2 ч. 1 постановления Правительства Республики Хакасия от 20.06.2014 № 277 «О внесении изменений в постановление Правительства Республики Хакасия от 13 августа 2013 года № 453 „О внесении изменений в Методику расчета нормативов финансового обеспечения образовательной деятельности по образовательным программам дошкольного образования муниципальных дошкольных образовательных организаций, утвержденную постановлением Правительства Республики Хакасия от 13 августа 2013 года № 453“».

Администрация г. Абакана обратилась в суд с заявлением о признании недействующими ряда положений постановления Правительства Республики Хакасия от 20.06.2014 № 277, полагая, что включение Правительством Республики Хакасия в оспариваемую формулу расчета нормативов расходов на оплату труда учебно-вспомогательного персонала *(Н)* коэффициента «Ку», учитывающего *максимально допустимый объем образовательной нагрузки на детей в дошкольной образовательной организации в день,* не обеспечивает вопреки предписаниям п. 3 ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», п. 13 ч. 2 ст. 26^3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», п. 13 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 31, 86 Бюджетного кодекса РФ надлежащего объема финансирования обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях.

Правительство Республики Хакасия возражало против удовлетворения заявленных требований.

Решением Верховного суда Республики Хакасия от 18.08.2014 заявление администрации г. Абакана удовлетворено, признаны противоречащими федеральному законодательству и недействующими со дня вступления решения суда в законную силу положения регионального нормативного правового акта, ограничивающие расходы на оплату труда учебно-вспомогательного персонала за счет средств регионального бюджета.

Суть доводов Правительства Республики Хакасия сводилась к тому, что при вынесении решения судом не принято во внимание

то обстоятельство, что рабочий день учебно-вспомогательного персонала ДОО делится на *мероприятия по обучению* (это время составляет не более 2 ч в день) и *мероприятия по присмотру и уходу за детьми,* за счет бюджета субъекта РФ финансируются мероприятия только по обучению.

Верховный суд указал на то, что удовлетворяя заявление администрации г. Абакана, суд справедливо исходил из того, что установление и исполнение расходных обязательств субъекта РФ, связанных с обеспечением прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам, предполагает оплату труда работников ДОО, в том числе воспитателей, прочих педагогических работников, учебно-вспомогательного персонала (младшие воспитатели, помощники воспитателей и пр.), административно-управленческого и обслуживающего персонала, за исключением персонала, обеспечивающего создание условий для осуществления присмотра и ухода и оказание услуг по присмотру и уходу за детьми.

По общему правилу к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов по решению вопросов местного значения в сфере образования относится организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), а также создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях (п. 13 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями от 21.07.2014), п. 1 и 3 ч. 1 ст. 9 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (с изменениями от 28 июня 2014 года).

В силу п. 13 ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изменениями от 28.06.2014), п. 3 ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (с изменениями от 28.06.2014) к полномочиям органов

государственной власти субъектов РФ в сфере образования относится обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, обеспечение дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях посредством предоставления субвенций местным бюджетам, включая расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек (за исключением расходов на содержание зданий и оплату коммунальных услуг), в соответствии с нормативами, определяемыми органами государственной власти субъектов РФ.

При этом нормативы, нормативные затраты на оказание государственной или муниципальной услуги в сфере образования, как это следует из предписаний ч. 2 ст. 99 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (с изменениями от 28.06.2014), определяются по каждому уровню образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, по каждому виду и направленности (профилю) образовательных программ с учетом форм обучения, федеральных государственных требований (при их наличии), типа образовательной организации, сетевой формы реализации образовательных программ, образовательных технологий и иных предусмотренных данным Федеральным законом особенностей организации и осуществления образовательной деятельности.

Суд также обратил внимание на то, что федеральные государственные образовательные стандарты включают в себя требования к условиям реализации основных образовательных программ, в том числе кадровым, финансовым, материально-техническим и иным условиям (ч. 3 ст. 11 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (с изменениями от 28.06.2014).

Согласно ФГОС ДО содержание образовательной программы дошкольного образования должно обеспечивать развитие личности, мотивации и способностей детей в различных видах деятельности и охватывать социально-коммуникативное, познавательное, речевое, художественно-эстетическое и физическое развитие (п. 2.6). Конкретное содержание указанных образовательных областей может реализовываться в различных видах деятельности, в том числе в общении, игре,

самообслуживании и действиях с бытовыми предметами-орудиями (ложка, совок, лопатка и пр.), элементарном бытовом труде, восприятии музыки, сказок, стихов, двигательной активности (п. 2.7). Необходимым условием качественной реализации образовательной программы является ее непрерывное сопровождение педагогическими и учебно-вспомогательными работниками в течение всего времени ее реализации в образовательной организации или в группе (п. 3.4.1).

Финансирование реализации образовательной программы дошкольного образования должно осуществляться в объеме определяемых органами государственной власти субъектов РФ нормативов обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования. Указанные нормативы определяются в соответствии со Стандартом, с учетом типа организации, специальных условий получения образования детьми с ограниченными возможностями здоровья, обеспечения дополнительного профессионального образования педагогических работников, безопасных условий обучения и воспитания, охраны здоровья детей, направленности образовательной программы, категории детей, форм обучения и иных особенностей образовательной деятельности и должны быть достаточными и необходимыми для осуществления образовательной организацией, в том числе и расходов на оплату труда работников, реализующих образовательную программу (п. 3.6.3).

При таких данных суд первой инстанции обоснованно пришел к выводу, что установление Правительством Республики Хакасия в постановлении от 20.06.2014 № 277 коэффициента, учитывающего максимально допустимый объем образовательной нагрузки на детей в ДОО, равного двум часам в день, не обеспечивает надлежащего объема финансирования обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях и, как следствие, *снижает уровень государственных гарантий реализации данного права, а также нарушает бюджетные права местного самоуправления, возлагает на органы местного самоуправления реализацию государственных полномочий по финансовому обеспечению государственных гарантий реализации указанного права в объеме финансирования 75 % фонда оплаты труда учебно-вспомогательного персонала дошкольных организаций.*

Определением Верховного суда РФ от 30.07.2014 № 56-АПГ14-8 было рассмотрено на открытом судебном заседании

гражданское дело по апелляционной жалобе Законодательного Собрания Приморского края и апелляционному представлению прокурора, участвующего в деле, на решение Приморского краевого суда от 23.04.2014, которым частично удовлетворено заявление администрации г. Владивостока о признании недействующими отдельных положений Закона Приморского края от 19.12.2013 № 327-КЗ «О субвенциях на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего, дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях Приморского края».

Статьей 3 Закона № 327-КЗ были установлены нормативы расходов для определения размера субвенции. Так, согласно ч. 1 указанной статьи нормативы расходов включают норматив стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги с учетом коэффициентов удорожания ее стандартной (базовой) стоимости и норматив расходов на обеспечение учебного процесса.

Нормативы расходов для определения размера субвенций определяются в расчете на одного учащегося муниципальной общеобразовательной организации, воспитанника в возрасте от 3 до 7 лет дошкольной группы в год с учетом различий в стоимости оказываемой педагогической услуги в зависимости от нахождения муниципальных общеобразовательных организаций в городских и сельских населенных пунктах, в том числе расположенных в местностях Приморского края, приравненных к районам Крайнего Севера.

В силу ч. 2 этой же статьи норматив стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги включает расходы на оплату труда работников муниципальных общеобразовательных организаций в части оплаты труда административно-управленческого, педагогического и учебно-вспомогательного персонала, начисления на выплаты по оплате труда в размерах, установленных действующим законодательством, а также расходы на обеспечение дополнительного профессионального образования.

Норматив стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги определяется с учетом коэффициентов удорожания ее стандартной (базовой) стоимости, учитывающих различия в стоимости оказываемой педагогической услуги в зависимости от уровня общего образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, вида и направленности (профиля) реализуемых общеобразовательных программ.

Для расчета норматива стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги на одного учащегося устанавливается следующая нормативная наполняемость классов:

– в муниципальных общеобразовательных организациях, расположенных в городских населенных пунктах – 25 человек;

– в муниципальных общеобразовательных организациях, расположенных в сельских населенных пунктах – 14 человек.

Для расчета норматива стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги на одного воспитанника устанавливается *нормативная наполняемость групп общеразвивающей направленности детей дошкольного возраста* (от 3 до 7 лет) муниципальных общеобразовательных организаций – 20 человек.

Частью 3 приведенной статьи предусмотрено, что норматив стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги с учетом коэффициентов удорожания ее стандартной (базовой) стоимости ежегодно утверждаются законом Приморского края о краевом бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

При расчете норматива стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги на одного учащегося в рублях в год учитываются в том числе коэффициент увеличения фонда оплаты труда педагогического персонала на оплату административно-управленческого и учебно-вспомогательного персонала, коэффициент увеличения фонда оплаты труда административно-управленческого, педагогического и учебно-вспомогательного персонала, начисления на выплаты по оплате труда административно-управленческого, педагогического и учебно-вспомогательного персонала (п. 2).

Администрация г. Владивостока обратилась в суд с заявлением о признании недействующими ч. 2 ст. 3 в части слов «в части оплаты труда административно-управленческого, педагогического и учебно-вспомогательного персонала», п. 2 приложения № 1 в части слов «административно-управленческого, педагогического и учебно-вспомогательного персонала», абзаца 1 ч. 1 ст. 3 в части слов «норматив стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги с учетом коэффициентов удорожания стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги», абзаца 2 ч. 1 ст. 3 в части слов «оказываемой педагогической услуги», абзацев 1 и 2 ч. 2 ст. 3, абзаца 3 ч. 2 ст. 3 в части слов «стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги», абзаца 4 ч. 2 ст. 3 в части слов «стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги», абзаца 1 ч. 3 ст. 3 в части слов «стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги, норматив стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги с учетом коэффициентов

удорожания стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги», абзаца 2 ч. 3 ст. 3 в части слов «стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги» Закона, п. 1–3 приложения № 1 и п. 2 приложения № 2 к Закону.

В обоснование заявленных требований администрация г. Владивостока ссылалась на то, что в оспариваемом нормативном правовом акте не дано разъяснение содержания понятия «педагогическая услуга» для целей Закона.

Кроме того в силу п. 3 ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и п. 2 ст. 26^3 Федерального закона от 06.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» вопросы финансового обеспечения реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами относятся к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемыми данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта РФ.

Вместе с тем, *оспариваемыми нормами на органы местного самоуправления возлагается обязанность по финансированию оплаты труда части работников общеобразовательных учреждений, денежные средства на компенсацию которых не переданы, что влечет дополнительные расходы бюджета местного самоуправления и нарушает права заявителя.*

Решением Приморского краевого суда от 23.04.2014 заявление администрации г. Владивостока удовлетворено частично, признаны недействующими со дня вступления решения суда в законную силу абзац 1 ч. 2 ст. 3 Закона и п. 2 приложения № 1 к Закону в той части, в которой они не предусматривают при определении размера субвенции на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего, дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях Приморского края учитывать расходы на оплату труда работников муниципальных общеобразовательных организаций в части оплаты труда обслуживающего персонала, осуществляющих реализацию основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами. В остальной части заявленные требования оставлены судом без удовлетворения.

В апелляционном представлении прокурора Приморского

края и апелляционной жалобе Законодательного Собрания Приморского края ставится вопрос об отмене решения суда в части удовлетворения заявленных администрацией г. Владивостока требований и принятии по делу нового решения об отказе в их удовлетворении.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ, проанализировав положения федерального законодательства, сделала вывод, что в нормативы затрат на реализацию образовательных программ по каждому уровню образования в муниципальных общеобразовательных организациях включается в том числе оплата труда инженерно-технических, административно-хозяйственных, производственных, учебно-вспомогательных, медицинских и иных работников, осуществляющих вспомогательные функции, за исключением персонала, непосредственно связанного с обслуживанием зданий и оборудования, в том числе работников, обеспечивающих функционирование систем отопления, доставку и хранение необходимых средств обучения, продуктов питания (истопники, кочегары, операторы бойлерных, водители, грузчики, кладовщики, подсобные рабочие, слесари-сантехники и пр.).

Суд установил, что, определив в абзаце 1 ч. 2 ст. 3 Закона структуру норматива стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги, в п. 2 приложения № 1 к Закону методику расчета норматива расходов для определения размера субвенций, региональный законодатель не включил в норматив стандартной (базовой) стоимости педагогической услуги расходы на оплату труда обслуживающего персонала, участвующего в реализации образовательной программы, что противоречит положениям п. 3 ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

При таких обстоятельствах является правильным вывод суда о признании недействующими абзаца 1 ч. 2 ст. 3 Закона и п. 2 приложения № 1 к Закону в части, где они не предусматривают при определении размера субвенции на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего, дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях Приморского края, учитывать расходы на оплату труда работников муниципальных общеобразовательных организаций в части оплаты труда обслуживающего персонала, осуществляющего реализацию основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами.

Довод апелляционных жалобы и представления о том, что обслуживающий персонал не участвует в реализации общеобразовательных программ, в связи с чем оплата их труда должна осуществляться за счет средств местных бюджетов, основан на ошибочном толковании норм материального права и по изложенным выше мотивам не может быть признан обоснованным.

Как следует из решения суда, при определении размера субвенций на обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего, дополнительного образования детей в муниципальных общеобразовательных организациях Приморского края *должны учитываться расходы на оплату труда тех работников обслуживающего персонала, которые осуществляют реализацию образовательной программы.* Следовательно, расходы иных работников обслуживающего персонала учету не подлежат.

Суд указал, что «подобной позиции придерживается и само Министерство образования и науки РФ, указав, в частности, в Методических рекомендациях по реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по финансовому обеспечению оказания государственных и муниципальных услуг в сфере дошкольного образования от 1 октября 2013 г. № 08-1408 на то, что при расчете нормативов финансового обеспечения должны учитываться расходы на оплату труда обслуживающих работников, участвующих в реализации общеобразовательной программы».

1. *Подходы к установлению нормативов финансового обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в МБДОУ.*

Как уже было рассмотрено выше, в соответствии с объемом государственных гарантий прав на получение дошкольного образования, закрепляемых ФГОС ДО, за счет бюджета субъекта РФ должна быть обеспечена оплата труда следующих категорий работников, осуществляющих реализацию Программы:

– воспитатели;

– прочие педагогические работники, обеспечивающие реализацию Программы во всех пяти областях развития детей, а также выполнение требований ФГОС к психолого-педагогическим условиям реализации Программы, в том числе руководители, работники, инструкторы по физической культуре, музыкальные руководители, концертмейстеры, педагоги дополнительного

образования, педагоги-организаторы, социальные педагоги, педагоги-психологи, руководители физического воспитания, учителя-дефектологи, учителя-логопеды, методисты, старшие воспитатели и пр.;

– учебно-вспомогательный персонал, в том числе младшие воспитатели, помощники воспитателей и пр.;

– руководящие и административно-хозяйственные работники; работники, обеспечивающие финансовую и хозяйственную деятельность, охрану жизни и здоровья детей, в том числе руководители организации, их заместители, в том числе заместители по безопасности, бухгалтеры, экономисты, инспекторы по охране труда, документоведы, программисты, эксперты, специалисты по кадрам, делопроизводители, кассиры, специалисты планово-экономических отделов, техники, заведующие хозяйством, рабочий по уборке зданий, уборщица, *рабочий по комплексному обслуживанию и уборке территории, дворник, охранник,* рабочий бассейна, медицинские работники (за исключением обеспечивающих оказание первичной медико-санитарной помощи, прохождение периодических медицинских осмотров и диспансеризации), в том числе медицинская сестра по диетическому питанию, *за исключением персонала, обеспечивающего создание условий для осуществления присмотра и ухода и оказание услуг по присмотру и уходу за детьми.*

ДОО самостоятельно принимает решение о том, какие работники будут участвовать в реализации Программы, руководствуясь требованиями ФГОС ДО и прочих нормативных правовых актов. Однако устанавливаемые нормативы финансового обеспечения должны позволять ДОО при реализации Программы осуществлять расходы по оплате труда и выплате начислений необходимым работникам, обеспечивающим реализацию Программы.

В тоже время, в Методических рекомендациях № 08-1002 оговаривается, что *количество необходимых работников в расчете на одну услугу по реализации Программы определяется органом государственной власти субъектов РФ,* исходя из требований ФГОС ДО, санитарно-эпидемиологических нормативов, сложившейся специфики работы в ДОО региона, а также региональных факторов, определяющих возможности и потребности в кадровом обеспечении реализации Программы.

При расчете *количества работников, необходимого для реализации Программы, в расчете на одну услугу* по реализации Программы учитываются:

– направленность групп (в том числе для групп коррекционной, комбинированной и оздоровительной

направленности);

– режим пребывания детей в группе (количество часов пребывания в сутки);

– возраст воспитанников;

– число групп в образовательной организации;

– другие особенности реализации Программы.

На основании необходимого количества работников в расчете на одну услугу по реализации Программы, а также требований к материально-техническому обеспечению ее реализации и предметно-пространственной среды на уровне субъекта РФ разрабатываются *нормативы финансового обеспечения, учитываемые при определении объемов субвенций,* передаваемых местным бюджетам на обеспечение государственных гарантий реализации прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных образовательных организациях.

Исходя из того, что к расходам органов государственной власти субъектов РФ не могут быть отнесены расходы на содержание зданий и оплату коммунальных услуг, в Методических рекомендациях говорится о том, что в нормативы финансового обеспечения реализации государственных гарантий прав на дошкольное образование *не включается заработная плата персонала, непосредственно связанного с обслуживанием зданий и оборудования,* в том числе работников, обеспечивающих функционирование систем отопления, доставку и хранение необходимых средств обучения, продуктов питания (истопники, кочегары, операторы бойлерных, хлораторных, слесари-сантехники, рабочие по комплексному обслуживанию и ремонту зданий, сторожа, электромонтеры по ремонту и обслуживанию электрооборудования и пр.).

Таким образом, если в штате имеется рабочий по комплексному обслуживанию и уборке территории, то затраты на оплату его труда идут за счет субвенции из бюджета субъекта РФ, если же в штате ДОО рабочий по комплексному обслуживанию и ремонту зданий, то расходы на оплату труда должен нести муниципалитет за счет собственных средств.

2. При расчете нормативов финансового обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях рекомендуется использовать *Методику расчета нормативов финансового обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных*

организациях (эта же Методика распространяется на частные организации и индивидуальных предпринимателей, реализующих образовательные программы дошкольного образования) (далее – Методика).

Методика устанавливает порядок определения нормативов финансового обеспечения реализации основной общеобразовательной программы дошкольного образования на основе *принципа нормативного финансирования в расчете на одного воспитанника.*

Норматив финансового обеспечения реализации Программы определяется в Методике как гарантированный минимально допустимый объем финансовых средств в год в расчете на одного воспитанника, необходимый для реализации Программы, включая:

– *расходы на оплату труда* работников, реализующих Программу;

– *расходы на средства обучения и воспитания:*

– *прочие расходы* (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов), в том числе связанные с дополнительным профессиональным образованием педагогических работников по профилю их деятельности.

Значения используемых коэффициентов и параметров определяются на уровне субъекта РФ самостоятельно (с учетом приведенных в приложении к Методическим рекомендациям рекомендуемых диапазонов значений дифференцирующих коэффициентов).

При определении коэффициентов и параметров в том числе учитываются:

– особенности реализации Программ в государственных и муниципальных организациях субъекта РФ;

– установленные ФГОС ДО требования к реализации Программ;

– требования СанПиН 2.4.1.3049-13 в части наполняемости групп и продолжительности пребывания детей в дошкольной образовательной организации;

– рекомендации по реализации Программ, установленные на уровне субъекта Российской Федерации, в случае их наличия.

2.1. Расчет *норматива финансового обеспечения реализации Программы* $N_{\text{обуч}}$ осуществляется по формуле:

$$N_{\text{обуч}} = N_{\text{пед}} + N_{\text{увп}} + N_{\text{пр}} + N_{\text{с}} + N_{\text{пк}},$$

где: $N_{пед}$ – норматив финансового обеспечения оплаты труда и начислений на выплаты по оплате труда педагогических работников (п. 2.2 Методики);

$N_{увп}$ – норматив финансового обеспечения оплаты труда и начислений на выплаты по оплате труда учебно-вспомогательных работников (п. 2.3 Методики);

$N_{пр}$ – норматив финансового обеспечения оплаты труда и начислений на выплаты по оплате труда прочего персонала, участвующего в реализации Программы (п. 2.4 Методики);

$N_{с}$ – норматив финансового обеспечения расходов на средства обучения и воспитания, используемых при реализации Программы (п. 2.5 Методики);

$N_{пк}$ – норматив финансового обеспечения дополнительного профессионального образования педагогическим работникам, реализующим Программу (п. 2.6 Методики).

2.2. Расчет *норматива финансового обеспечения оплаты труда и начислений на выплаты по оплате труда педагогических работников* $N_{пед}$ осуществляется по формуле:

$$N_{пед} = N_{отпед} \times K_1 \times K_2 \times K_3 \times K_4 \times K_5 \times K_6,$$

где: $N_{отпед}$ – норматив финансового обеспечения оплаты труда и начислений на выплаты по оплате труда педагогических работников в соответствии с требованиями ФГОС ДО к условиям реализации Программы в заданных условиях (п. 2.2.1 Методики);

Под заданными условиями (т. е. некими стандартными условиями) подразумевается реализация Программы для детей в возрасте от 3 лет в общеразвивающих группах с 12-часовым режимом пребывания, работающих 5 дней в неделю, 10 месяцев в году, в городской местности, в организациях с восемью группами.

K_1, K_2, K_3, K_4, K_5, K_6 – дифференцирующие коэффициенты для расчета норматива финансового обеспечения оплаты труда и начислений на выплаты по оплате труда педагогических работников в расчете на одного воспитанника (п. 2.2.2 Методики).

2.2.1. *Норматив финансового обеспечения оплаты труда и начислений на выплаты по оплате труда педагогических работников* в соответствии с требованиями ФГОС ДО к условиям реализации Программы в заданных условиях $N_{отпед}$ определяется по формуле:

$$N_{отпед} = C_{пед} \times ЗП_{ср} \times 12 \times K_{н} \times K_{до},$$

где: $С_{пед}$ – расчетная потребность в количестве педагогических работников в соответствии с требованиями ФГОС ДО к условиям реализации Программы в заданных условиях. Рекомендуемый диапазон значений в расчете на одного воспитанника $С_{пед}$ = 0,10 – 0,12 (следовательно, предполагается соотношение «1 педагогический работник на 10 воспитанников», что дает представление о «нормальной» наполняемости группы с точки зрения чиновников), такие соотношения соответствуют Плану мероприятий («дорожной карте») «изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки», утвержденному Распоряжением Правительства РФ от 30.04.2014 № 722-р;

$ЗП_{ср}$ – прогнозируемая среднемесячная заработная плата работников общего образования субъекта РФ на плановый финансовый период, скорректированная с учетом доплат за особые условия труда (в том числе за работу в сельской местности, коррекционных группах, с учетом районных коэффициентов и северных надбавок, в случае если такие надбавки установлены), руб./мес.;

12 – количество месяцев в календарном году;

$К_{н}$ – коэффициент, учитывающий начисления на выплаты по оплате труда на плановый финансовый период;

$К_{до}$ – коэффициент, учитывающий расходы на организацию дополнительного профессионального образования педагогических работников. Рекомендуемый диапазон значений коэффициента в расчете на 1 воспитанника $К_{н}$ = 1,02 – 1,04, включая расходы на оплату труда услуг дополнительного профессионального образования и расходы, связанные с прерыванием образовательной деятельности педагогического работника на время прохождения им обучения. Весьма странный коэффициент при наличии отдельного норматива финансового обеспечения дополнительного профессионального образования педагогическим работникам, реализующим Программу (п. 2.6 Методики).

2.2.2. В состав *дифференцирующих коэффициентов для расчета норматива финансового обеспечения оплаты труда и начислений* на выплаты по оплате труда педагогических работников входят следующие коэффициенты (при их установлении учитываются в том числе постановление Минтруда России от 21.04.1993 № 88 «Об утверждении Нормативов по определению численности персонала, занятого обслуживанием дошкольных учреждений (ясли, ясли-сады, детские сады)», постановление Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 15.05.2013 № 26 «Об утверждении СанПиН 2.4.1.3049-13

“Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы дошкольных образовательных организаций”»):

$К_1$ – коэффициент, учитывающий повышенную стоимость услуги по реализации программы в сельской местности (1,25 – 1,4 – для воспитанников организаций, расположенных в сельской местности);

$К_2$ – коэффициент, учитывающий возраст воспитанников (возраст детей в посещаемой группе); в одновозрастных группах этот коэффициент предлагается устанавливать 1,3–1,7 – для воспитанников в возрасте от 2 месяцев до 1 года, 1,0–1,2 – для воспитанников в возрасте от 1 года до 3 лет, 1,0 – для воспитанников старше 3 лет;

$К_3$ – коэффициент, учитывающий длительность пребывания воспитанников в группе; рекомендуемый диапазон значений коэффициента в расчете на одного воспитанника:

0,35 – 0,5 – для воспитанников, посещающих группы кратковременного пребывания (до 3 ч),

0,45 – 0,6 – для воспитанников, посещающих группы кратковременного пребывания (до 4 ч),

0,55 – 0,7 – для воспитанников, посещающих группы кратковременного пребывания (до 5 ч),

0,65 – 0,8 – для воспитанников, посещающих группы с 8-часовыми режимами пребывания,

0,75 – 0,9 – для воспитанников, посещающих группы с 9-часовыми режимами пребывания,

0,8–1,0 – для воспитанников, посещающих группы с 10-часовыми режимами пребывания,

0,85 – 1,0 – для воспитанников, посещающих группы с 10,5-часовыми режимами пребывания,

0,9–1,0 – для воспитанников, посещающих группы с 11-часовыми режимами пребывания,

1,0 – для воспитанников, посещающих группы с 12-часовыми режимами пребывания,

1,1–1,3 – для воспитанников, посещающих группы с 14-часовыми режимами пребывания и круглосуточного пребывания;

$К_4$ – коэффициент, учитывающий деятельность по квалифицированной коррекции недостатков в физическом и (или) психическом развитии воспитанников; рекомендуемый диапазон значений коэффициента в расчете на одного воспитанника:

1,0 – для детей в группах общеразвивающей направленности,

1,2–1,6 – для детей в группах с комбинированной направленностью,

1,2–1,5 – для детей в группах с оздоровительной направленностью,

2,2–3,0 – для детей с тяжелыми нарушениями речи, слабовидящих, с амблиопией, косоглазием, задержкой психического развития, умственной отсталостью легкой степени,

2,6–3,8 – для глухих и слепых детей,

4,0–6,0 – для слабослышащих детей, детей с нарушениями опорно-двигательного аппарата,

4,0–6,0 – для детей с умственной отсталостью умеренной, тяжелой степени,

4,0–6,0 – для детей с аутизмом,

4,0–6,0 – для детей со сложным дефектом (имеющих сочетание двух или более недостатков в физическом и (или) психическом развитии),

4,0–6,0 – для детей с иными ограниченными возможностями здоровья;

$К_5$ – коэффициент, учитывающий режим работы организации; рекомендуемый диапазон значений коэффициента в расчете на одного воспитанника:

1,2–1,25 – для детей, посещающих организации с 7-дневным режимом работы,

1,1–1,2 – для детей, посещающих организации с 6-дневным режимом работы,

1,0 – для детей, посещающих организации с 5-дневным режимом работы;

$К_6$ – коэффициент, учитывающий продолжительность работы организации, рекомендуемый диапазон значений коэффициента в расчете на одного воспитанника:

1,08 – 1,18 – для воспитанников, посещающих организации, работающие 12 месяцев в году,

1,0–1,1 – для воспитанников, посещающих организации, работающие 11 месяцев в году,

1,0 – для воспитанников, посещающих организации с иными режимами работы.

2.3. Расчет *норматива финансового обеспечения оплаты труда и начислений на выплаты по оплате труда учебно-вспомогательных работников* $N_{увп}$ осуществляется по формуле:

$$N_{увп} = N_{отвп} \times L_1 \times L_2 \times L_3 \times L_4 \times L_5 \times L_6,$$

где: $N_{отвп}$ – норматив финансового обеспечения оплаты труда и начислений на выплаты по оплате труда учебно-вспомогательных работников в соответствии с требованиями

ФГОС ДО к условиям реализации Программы в заданных условиях (п. 2.3.1 Методики);

L_1, L_2, L_3, L_4, L_5, L_6 – дифференцирующие коэффициенты для расчета норматива финансового обеспечения оплаты труда и начислений на выплаты по оплате труда учебно-вспомогательных работников (п. 2.3.2 Методики).

2.3.1. *Норматив финансового обеспечения оплаты труда и начислений на выплаты по оплате труда учебно-вспомогательных работников* в соответствии с требованиями ФГОС ДО к условиям реализации Программы в заданных условиях $N_{\text{отвп}}$ определяется по формуле:

$$N_{\text{отвп}} = S_{\text{увп}} \times C_{\text{увп}} \times ЗП_{\text{ср}} \times 12 \times K_{\text{н}},$$

где: $S_{\text{увп}}$ – прогнозируемое соотношение средней заработной платы учебно-вспомогательного персонала и педагогических работников на плановый финансовый период. Рекомендуемый диапазон значений в расчете на одного воспитанника $S_{\text{увп}}$ = 0,45 – 0,65;

$C_{\text{увп}}$ – расчетная потребность в количестве учебно-вспомогательных работников в соответствии с требованиями ФГОС ДО к условиям реализации Программы в заданных условиях. Рекомендуемый диапазон значений в расчете на одного воспитанника $C_{\text{увп}}$ = 0,06 – 0,08 (весьма странный рекомендуемый диапазон, если учесть требования ФГОС в части кадровых условий и Комментарии к ним – в каждой группе должны находиться не менее двух работников, в том числе одного воспитателя (или другого педагогического работника) и помощника воспитателя (младшего воспитателя);

$ЗП_{\text{ср}}$ – прогнозируемая среднемесячная заработная плата работников общего образования субъекта РФ на плановый финансовый период, скорректированная с учетом доплат за особые условия труда, руб./мес.;

12 – количество месяцев в календарном году;

$K_{\text{н}}$ – коэффициент, учитывающий начисления на выплаты по оплате труда на плановый финансовый период.

2.3.2. В состав дифференцирующих коэффициентов для расчета норматива финансового обеспечения оплаты труда и начислений на выплаты по оплате труда учебно-вспомогательных работников входят следующие коэффициенты:

L_1 – коэффициент, учитывающий повышенную стоимость услуги по реализации программы в сельской местности;

L_2 – коэффициент, учитывающий возраст детей (в

посещаемой группе);

L_3 – коэффициент, учитывающий длительность пребывания детей в группе;

L_4 – коэффициент, учитывающий деятельность по квалифицированной коррекции недостатков в физическом и (или) психическом развитии детей;

L_5 – коэффициент, учитывающий режим работы организации;

L_6 – коэффициент, учитывающий продолжительность работы организации.

2.4. Расчет *норматива финансового обеспечения оплаты труда и начислений на выплаты по оплате труда прочего персонала* (руководящие и административно-хозяйственные работники, работники, обеспечивающие финансовую и хозяйственную деятельность, охрану жизни и здоровья детей), участвующего в реализации Программы, $N_{пр}$ осуществляется по формуле:

$$N_{пр} = N_{отпр} \times M_1 \times M_2 \times M_3 \times M_4,$$

где: $N_{отпр}$ – норматив финансового обеспечения оплаты труда и начислений на выплаты по оплате труда прочего персонала, участвующего в реализации Программы, в соответствии с требованиями ФГОС ДО к условиям реализации Программы в заданных условиях (п. 2.4.1 Методики);

M_1, M_2, M_3, M_4 – дифференцирующие коэффициенты для расчета норматива финансового обеспечения оплаты труда и начислений на выплаты по оплате труда прочего персонала, участвующего в реализации Программы (п. 2.4.2 Методики).

2.4.1. *Норматив финансового обеспечения оплаты труда и начислений на выплаты по оплате труда прочего персонала*, участвующего в реализации Программы, в соответствии с требованиями ФГОС ДО к условиям реализации Программы в заданных условиях $N_{отпр}$ определяется по формуле:

$$N_{отпр} = S_{пр} \times C_{пр} \times ЗП_{ср} \times 12 \times K_{н},$$

где: $S_{пр}$ – прогнозируемое соотношение средней заработной платы прочего персонала и педагогических работников на плановый финансовый период (с учетом дифференциации оплаты труда отдельных категорий административно-управленческих и обслуживающих работников). Рекомендуемый диапазон значений в расчете на одного воспитанника $S_{пр}$ = 0,6–0,8;

$C_{пр}$ – расчетная потребность в количестве работников прочего персонала, участвующих в реализации Программы, в

соответствии с требованиями ФГОС ДО к условиям реализации Программы в заданных условиях. Рекомендуемый диапазон значений в расчете на одного воспитанника $С_{пр}$ = 0,8–0,11 (обратим при этом внимание на то, что рекомендаций по соотношению административно-управленческого и иного персонала не содержится);

ЗП$_{ср}$ – прогнозируемая среднемесячная заработная плата работников общего образования субъекта РФ на плановый финансовый период, скорректированная с учетом доплат за особые условия труда, руб./мес.;

12 – количество месяцев в календарном году;

$К_{н}$ – коэффициент, учитывающий начисления на выплаты по оплате труда на плановый финансовый период.

2.4.2. В состав дифференцирующих коэффициентов для расчета норматива финансового обеспечения оплаты труда и начислений на выплаты по оплате труда прочего персонала, участвующего в реализации Программы, входят следующие коэффициенты:

$М_1$ – коэффициент, учитывающий количество групп в организации (среднее количество групп в одном здании), базой для определения размера коэффициента по решению органа государственной власти субъекта РФ может быть количество групп во всей организации или среднее количество групп в одном здании организации, где осуществляется реализация образовательной Программы. значения коэффициентов определяются с учетом выбора соответствующей базы:

$М_2$ – коэффициент, учитывающий повышенную стоимость услуги по реализации программы в сельской местности;

$М_3$ – коэффициент, учитывающий возраст детей (в посещаемой группе);

$М_4$ – коэффициент, учитывающий деятельность по квалифицированной коррекции недостатков в физическом и (или) психическом развитии воспитанников.

2.5. *Норматив финансового обеспечения расходов на средства обучения и воспитания*, используемых при реализации Программы, $N_С$ устанавливается в размере *4000–9000 руб. в год в расчете на одного воспитанника либо в процентном отношении к нормативу финансового обеспечения оплаты труда* педагогических работников.

2.6. *Норматив финансового обеспечения дополнительного профессионального образования педагогическим работникам*, реализующим Программу, включая приобретение транспортных услуг на проезд до места прохождения повышения квалификации (переподготовки) и обратно, суточные и расходы на проживание

на время получения дополнительного профессионального образования, приобретение услуг дополнительного профессионального образования, $N_{пк}$ устанавливается в соответствии с особенностями субъекта РФ, в размере *500 – 2000 руб. в год в расчете на 1 воспитанника либо в процентном отношении к нормативу финансового обеспечения оплаты труда* педагогических работников.

3. На основании нормативов финансового обеспечения реализации основной общеобразовательной программы дошкольного образования на уровне субъекта РФ разрабатывается ***Методика расчета общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам на реализацию прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях.***

Общий (годовой) объем субвенции, передаваемой местному бюджету для обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях на соответствующий финансовый год определяется по формуле:

$$S = \sum_{i} B^{i} \times N^{i}_{\text{обуч}},$$

где: *S* – размер субвенции, необходимой муниципальному району (городскому округу) для обеспечения государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях на соответствующий финансовый год;

i – порядковый номер услуги, оказываемой в образовательных организациях муниципального района (городского округа), определяемый следующими особенностями реализации Программы в соответствии с ФГОС ДО:

– возраст детей (в посещаемой группе),

– направленность групп,

– наличие у детей ограничений по состоянию здоровья,

– продолжительность пребывания детей в группе в сутки,

– режим работы организации (дней в неделю; месяцев в году),

– количество групп в ДОО,

– тип местности, в которой расположена ДОО;

B^{i} – количество воспитанников в муниципальном районе (городском округе), получающих в соответствующем финансовом году *i*-ю услугу по реализации Программы в муниципальной

дошкольной образовательной организации соответствующего муниципального района (городского округа);

$N^{i}_{обуч}$ – норматив финансового обеспечения реализации Программы в рамках *i*-й услуги, определенный для соответствующего муниципального района (городского округа) в соответствии с Методикой на соответствующий финансовый год.

4. ***Установление нормативов финансового обеспечения организации предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного образования в государственных (муниципальных) образовательных организациях, обеспечивающих создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми.***

Организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного образования, а также создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми отнесены к полномочиям учредителя ДОО, однако *с целью ограничения стремительного увеличения размера взимаемой с родителей (законных представителей) детей родительской платы*, полномочия учредителей образовательных организаций по созданию условий для присмотра и ухода за детьми *должны реализовываться посредством включения необходимых затрат в нормативные затраты на оказание услуг по реализации основных общеобразовательных программ дошкольного образования.* за базу расчета соответствующих нормативных затрат должны приниматься нормативы финансового обеспечения реализации основной общеобразовательной программы дошкольного образования, установленные на уровне субъекта РФ.

В связи с этим Методические рекомендации № 08-1002 предлагают включать в нормативные затраты на оказание услуг по реализации основных общеобразовательных программ дошкольного образования следующие расходы:

– *расходы на оплату труда и начисления по оплате труда работников, обеспечивающих содержание зданий и особо ценного имущества организаций*, в том числе функционирование систем отопления (истопники, кочегары, операторы бойлерных, хлораторных, слесари-сантехники, рабочие по комплексному обслуживанию и ремонту зданий, сторожа, электромонтеры по ремонту и обслуживанию электрооборудования и пр.); работников, обеспечивающих организацию образования, создание условий для присмотра и ухода, в том числе доставку и хранение необходимых средств обучения, продуктов питания, приготовление продуктов питания (повара, водители, грузчики, кладовщики, подсобные рабочие, кастелянши, рабочие по стирке белья и пр.);

– *расходы на потребляемые образовательной организацией*

коммунальные услуги.

Для определения нормативных затрат на оказание услуги по реализации Программы использовать Методику расчета нормативных затрат на оказание услуги по реализации основной общеобразовательной программы дошкольного образования (включая расходы на создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми.

Нормативные затраты на оказание услуги по реализации Программы – это гарантированный минимально допустимый объем финансовых средств в год в расчете на одного воспитанника, необходимый для обеспечения осуществления организацией при реализации Программы следующих расходов:

– на оплату труда работников, реализующих Программу;

– средства обучения и воспитания;

– связанные с дополнительным профессиональным образованием педагогических работников по профилю их деятельности;

– на оплату труда работников, обеспечивающих содержание зданий и особо ценного имущества, организацию предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного образования по основным общеобразовательным программам и создающих условия для осуществления присмотра и ухода;

– приобретение коммунальных услуг, потребляемых в процессе организации реализации Программы и создания условий для осуществления присмотра и ухода;

– приобретение расходных материалов, потребляемых в процессе организации реализации Программы, содержания зданий.

Расчет нормативных затрат на оказание услуги по реализации Программы $N_{усл}$ осуществляется по формуле:

$$N_{усл} = N'_{обуч} + N_{от} + N_{ком} + N_{зд},$$

где: $N'_{обуч}$ – *норматив финансового обеспечения реализации Программы, установленный на уровне субъекта Российской Федерации* в соответствии с Методикой, скорректированный с учетом особенностей оплаты труда руководителей образовательных организаций и ведения бухгалтерского учета в организациях;

$N_{от}$ – *нормативные затраты на оплату труда работников, обеспечивающих содержание зданий и особо ценного имущества*, организацию предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного образования по основным общеобразовательным

программам и создающих условия для осуществления присмотра и ухода, определяемые учредителем в соответствии:

– с направленностью групп (в том числе для групп коррекционной, комбинированной и оздоровительной направленностей),

– режимом пребывания детей в группе (количество часов пребывания в сутки),

– возрастом детей (в группе),

– прочих особенностей создаваемых условий для осуществления присмотра и ухода за детьми;

$N_{ком}$ – *нормативные затраты на приобретение коммунальных услуг.* Порядок определения нормативных затрат на приобретение коммунальных услуг устанавливается учредителем организации и учитывает особенности их потребления при реализации Программы и создания условий для присмотра и ухода за детьми, обучающихся по ней, в образовательных организациях в зависимости:

– от направленности групп (в том числе для групп коррекционной, комбинированной и оздоровительной направленностей),

– режима пребывания детей в группе (количество часов пребывания в сутки),

– возраста детей (в группе),

– прочих особенностей реализации Программы;

$N_{зд}$ – *нормативные затраты на приобретение расходных материалов, потребляемых в процессе организации реализации Программы, содержание зданий и строений ДОО,* который рекомендовано устанавливать на основе анализа данных заключенных договоров.

5. ***Разработка порядка финансового обеспечения услуг по присмотру и уходу за детьми.***

Устанавливаемые органом государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов нормативные затраты на оказание государственных, муниципальных услуг по присмотру и уходу за детьми в образовательных организациях, реализующих программы дошкольного образования, должны покрывать расходы, связанные с приобретением:

– продуктов питания;

– расходных материалов, используемых для обеспечения соблюдения воспитанниками режима дня и личной гигиены.

Для расчета указанных нормативных затрат предлагается использовать Методику расчета нормативных затрат на оказание услуг по присмотру и уходу за детьми в образовательных

организациях.

Эта же Методика может применяться также для расчета размера родительской платы за присмотр и уход за детьми, взимаемой с родителей (законных представителей), а также при расчете соответствующих нормативных затрат, определяющих размер компенсации расходов образовательной организации на оказание услуги по присмотру и уходу, категориям детей, с родителей (законных представителей), с которых родительская плата не взимается.

Нормативные затраты на оказание услуги по присмотру и уходу за детьми – объем финансовых средств в год в расчете на одного воспитанника, необходимый для оказания услуг по присмотру и уходу, осуществляемых образовательной организацией, включая:

– расходы на приобретение продуктов питания;

– прочие расходы, связанные с приобретением материалов, используемых для обеспечения соблюдения воспитанниками режима дня и личной гигиены.

Расчет нормативных затрат на оказание услуги по присмотру и уходу за детьми, $P_{\text{пиу}}$, осуществляется по формуле:

$$P_{\text{пиу}} = N_{\text{пп}} + N_{\text{пр}},$$

где: $N_{\text{пп}}$ – нормативные затраты на приобретение продуктов питания (п. 3.1 Методики);

$N_{\text{пр}}$ – нормативные затраты на осуществление прочих расходов, связанных с приобретением расходных материалов, используемых для обеспечения соблюдения воспитанниками режима дня и личной гигиены (п. 3.2 Методики).

Нормативные затраты на приобретение продуктов питания ($N_{\text{пп}}$) складываются из стоимости суточного рациона питания одного ребенка в соответствии с установленными нормами СанПиН (приложения 10, 11 к СанПиН 2.4.1.3049-13) с учетом сезонности и для каждой категории питающихся. ежедневное меню составляется на основе рекомендуемого набора продуктов питания с учетом калорийности для детей различного возраста и режима пребывания. Расчет производится по формуле:

$$N_{\text{пп}} = N_{\text{ппб}} \times I_1 \times I_2 \times I_3 \times I_4,$$

где: $N_{\text{ппб}}$ – *нормативные затраты на приобретение продуктов питания при оказании основной услуги по присмотру и уходу за детьми* (п. 3.1.1 Методики);

I_1, I_2, I_3, I_4 – дифференцирующие коэффициенты, учитывающие различия в рационе питания для отдельных категорий детей, в том числе различия в рыночной стоимости потребляемых продуктов (п. 3.1.2 Методики).

Нормативные затраты на приобретение продуктов питания при оказании основной услуги по присмотру и уходу за детьми $N_{ппб}$ определяется по формуле:

$$N_{ппб} = \sum_i (C_i \times V_i) \times D \times K_{но},$$

где: C_i – средняя рыночная стоимость приобретения единицы *i*-го продукта из рациона потребления детей, руб. на плановый период;

V_i – суточный объем потребления *i*-го продукта в рационе детей, единиц;

D – планируемое количество дней посещения одним ребенком образовательной организации, работающей 5 дней в неделю 10 месяцев в году, на плановый финансовый год (определяется с учетом оценки количества дней пропуска детьми по различным причинам);

$K_{но}$ – коэффициент, учитывающий необходимость приобретения продуктов питания в дни незапланированного отсутствия детей. Рекомендуемый диапазон значений $K_{но}$ = 1,1–1,16.

В состав дифференцирующих коэффициентов для расчета нормативных затрат на приобретение продуктов питания входят следующие:

1_1 – коэффициент, учитывающий возраст детей; рекомендуемый диапазон значений коэффициента:

0,75 – 0,9 – для детей в возрасте до 3 лет, 1,0 – для детей в возрасте старше 3 лет;

1_2 – коэффициент, учитывающий режим работы организации; рекомендуемый диапазон значений коэффициента:

1,3–1,4 – для детей, посещающих организации с 7-дневным режимом работы,

1,1–1,2 – для детей, посещающих организации с 6-дневным режимом работы,

1,0 – для детей, посещающих организации с 5-дневным режимом работы;

1_3 – коэффициент, учитывающий продолжительность работы организации; рекомендуемый диапазон значений коэффициента:

1,1–1,2 – для детей, посещающих организации, работающие 12 месяцев в году,

1 – 1,1 – для детей, посещающих организации, работающие 11 месяцев в году,

1,0 – для детей, посещающих организации с иными режимами работы;

I_4 – коэффициент, учитывающий режим пребывания детей, рекомендуемый диапазон значений коэффициента:

0,8–0,9 – для детей, посещающих группы с режимами пребывания до 10,5 ч,

1 – для детей, посещающих группы с режимами пребывания от 11 до 12 ч,

1 – 1,1 – для детей, посещающих группы с режимами пребывания более 12 ч.

Нормативные затраты на осуществление прочих расходов (п. 3.2 Методики), связанных с приобретением расходных материалов, используемых для обеспечения соблюдения воспитанниками режима дня и личной гигиены *(N)*, устанавливаются в натуральном размере. Величина нормативных затрат определяется на уровне субъекта РФ и (или) муниципального района (городского округа) на основании анализа структуры затрат ДОО.

Обратим внимание на то, что расходы на присмотр и уход за детьми *ДОО осуществляет самостоятельно,* а *вмешательство в компетенцию образовательной организации может быть признано нарушением федерального законодательства.* Интересный пример судебного разбирательства содержится в постановлении Второго Арбитражного апелляционного суда от 30.03.2015 по делу № А28-10538/2014.

Как установлено судом, в соответствии с постановлением главы администрации г. Кирова от 15.07.2008 № 2736-П было создано МАУ «КПиСП», которое в соответствии с его Уставом является некоммерческой организацией, с целью осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов местного самоуправления муниципального образования «Город Киров» в сфере обеспечения конституционного права граждан на сохранение и укрепление здоровья, а также оказания услуг, связанных с обеспечением качественными продуктами питания населения, учреждений социальной сферы и иных организаций.

При создании МАУ «КПиСП» Управлению образования администрации г. Кирова было поручено разработать для учреждения муниципальное задание, а также муниципальную услугу, которая будет предоставляться учреждением в соответствии с расходными обязательствами муниципального образования «Город Киров».

Постановлением администрации г. Кирова от 22.01.2014

№ 214-П в Реестр (перечень) муниципальных услуг (работ) муниципального образования «Город Киров», по которым должен производиться учет потребности в их предоставлении, внесен п. 1.4: наименование услуги – осуществление ухода и присмотра за детьми в муниципальных образовательных организациях (код расходного обязательства – РГ-А-2000), содержанием которой является организация питания детей в соответствии с режимом работы ДОО (обеспечение продуктами питания, хранение, расфасовка, контроль качества и доставка до места назначения; приобретение расходных материалов, используемых для обеспечения соблюдения воспитанниками режима дня и личной гигиены).

Департамент образования указан в качестве функционального (отраслевого) органа, ответственного за организацию предоставления указанной муниципальной услуги.

23.04.2014 в УФАС поступила жалоба ИП Обухова А.Н., в которой он указывал, что существующая система снабжения продуктами питания дошкольных учреждений противоречит Федеральному закону от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

06.08.2014 комиссия Управления по результатам рассмотрения данного дела приняла решение (в полном объеме изготовлено 14.08.2014), в соответствии с которым в действиях Департамента образования был установлен факт нарушения п. 2, 8 ч. 1 ст. 15 Закона № 135-ФЗ, выразившегося в утверждении муниципальных заданий по обеспечению продуктами питания, хранению, расфасовке, контролю качества и доставки до места назначения в рамках муниципальной услуги по предоставлению дошкольного образования МАУ «КПиСП» путем издания приказов об утверждении муниципального задания, что ставит МАУ «КПиСП» в неравные, более выгодные условия, дающие возможность осуществления поставки продуктов питания в муниципальные казенные дошкольные образовательные организации г. Кирова, в отличие от других хозяйствующих субъектов, а также необоснованно препятствует деятельности хозяйствующих субъектов на рынке поставки продуктов питания в муниципальные казенные дошкольные образовательные организации г. Кирова.

На основании данного решения в адрес Департамента образования было выдано обязательное для исполнения предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства путем отмены приказа начальника Департамента образования об утверждении муниципального

задания по обеспечению продуктами питания, хранению, расфасовке, контролю качества и доставки до места назначения в рамках муниципальной услуги по предоставлению дошкольного образования (том 2, л.д. 9).

Не согласившись с решением и предписанием антимонопольного органа от 14.08.2014, заявитель обратился в Арбитражный суд Кировской области с требованием о признании их недействительными.

Учитывая, что содержание муниципальной услуги, включенной в Реестр (перечень) муниципальных услуг (работ) муниципального образования «Город Киров», по которым должен производиться учет потребности в их предоставлении, является реализацией уставной деятельности МАУ «КПиСП», при этом посчитав, что функцию организатора питания воспитанников осуществляют сами ДОО, в том числе путем подачи в МАУ «КПиСП» заявок на доставку продуктов питания на соответствующую дату в количестве, необходимом для приготовления пищи, суд первой инстанции пришел к выводу о том, что приказы Департамента образования об утверждении муниципального задания соответствуют нормам Бюджетного кодекса РФ и принятым в соответствии с ним нормам муниципальных правовых актов, в силу чего не могут быть расценены в соответствии со ст. 15 Закона № 135-ФЗ как запрещенные действия. При таких обстоятельствах требования заявителя были удовлетворены в полном объеме.

Как указано в п. 8 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами положений антимонопольного законодательства» при рассмотрении дел о признании недействующими или недействительными актов названных органов, о признании незаконными их действий (бездействия) по заявлениям антимонопольного органа, поданным в связи с нарушением ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, арбитражные суды должны учитывать следующее: *если антимонопольным органом доказано, что акты, действия (бездействие) приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, а соответствующим органом не указана конкретная норма федерального закона, разрешившая данному органу принять оспариваемый акт, осуществить действия (бездействие), заявленные требования подлежат удовлетворению.*

Из текста разъяснения следует, что для квалификации действий (бездействия) органов местного самоуправления в качестве нарушения установленного ст. 15 Закона о защите

конкуренции запрета необходимо доказать, что действия (бездействия) этих органов приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции и они не основаны на законе. Достаточным основанием для вывода о нарушении ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции служит создание условий, возможности для наступления последствий в виде недопущения, ограничения либо устранения конкуренции.

При этом под конкуренцией понимается соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке (п. 7 ст. 4 Закона о защите конкуренции).

Антимонопольный орган, признавая неправомерными действия заявителя по утверждению муниципальных заданий по обеспечению продуктами питания, хранению, расфасовке, контролю качества и доставки до места назначения в рамках муниципальной услуги по предоставлению дошкольного образования МАУ «КПиСП», исходил из того, что выполнение работ по оказанию таких поименованных в Реестре (перечне) муниципальных услуг (работ) муниципального образования «Город Киров», как предоставление дошкольного образования, в предмет которой наряду с обеспечением продуктами питания, хранением, расфасовкой, контролем качества и доставкой до места назначения также входит обеспечение педагогическим и прочим персоналом, обеспечивающих воспитание, обучение, развитие, присмотр, уход, оздоровление детей, возможно только образовательными учреждениями, к которым МАУ «КПиСП» не относится, а также из того, что *получателем услуги учреждения в данном случае являлись муниципальные казенные дошкольные образовательные учреждения, а не население дошкольного возраста,* как это указано в разделе «Получатель муниципальных услуг» Реестра (перечня) муниципальных услуг (работ) муниципального образования «Город Киров», что признано противоречащим как Закону № 94-ФЗ (после 01.01.2014 – Закону № 44-ФЗ), так и Федеральному закону от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Согласно ст. 37 Закона об образовании (в полном объеме вступившего в силу с 01.09.2013) организация питания обучающихся возлагается на организации, осуществляющие образовательную деятельность.

Осуществление организованного питания в образовательных

организациях является составной частью образовательного процесса, в рамках которого предполагается выделение публичным образованием бюджетных ассигнований на обеспечение выполнения функций бюджетных учреждений, которые в числе прочего включают оплату поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг для муниципальных нужд.

При приобретении услуг по организации питания учащихся в процессе выполнения своих обязанностей муниципальные образовательные учреждения выступают муниципальными заказчиками, следовательно, должны осуществлять размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание, услуг для государственных или муниципальных нужд в соответствии с требованиями Закона о размещении заказов.

Анализ положений приведенных законодательных актов позволяет сделать вывод о том, что *обязанность по выбору поставщика продуктов питания, в том числе за счет бюджетных средств, возложена на соответствующие казенные или бюджетные организации, при этом выбор поставщика должен осуществляться на конкурсных началах.*

Необеспечение конкурентных процедур приводит к ограничению доступа всех возможных лиц, претендующих на заключение контрактов на оказание услуг по поставке продуктов питания в муниципальные казенные дошкольные образовательные организации г. Кирова, к участию в размещении заказа.

На основании изложенного суд согласился с выводом антимонопольного органа о том, что финансирование таких услуг должно осуществляться в порядке, установленном Законом № 94-ФЗ (Законом № 44-ФЗ); выбор поставщика продуктов питания должен осуществляться с использованием конкурентных процедур; выделение субсидий на эти цели муниципальному автономному учреждению, не являющемуся образовательным учреждением, ни Законом о некоммерческих организациях, ни Бюджетным кодексом РФ не предусмотрено и противоречит требованиям Закона № 94-ФЗ (Закона № 44-ФЗ).

Родительская плата

Дошкольное образование согласно положениям ФГОС ДО не может осуществляться без оказания услуг по присмотру и уходу за детьми, которые рассматриваются в рекомендациях Минобрнауки России в качестве обязательной составляющей дошкольного образования, без которой образование детей невозможно (даже в случае кратковременного пребывания детей требуется их содержание в ДОО).

Согласно ст. 65 Закона об образовании в РФ *за присмотр и уход* за ребенком учредитель организации, осуществляющей образовательную деятельность, *вправе устанавливать плату,* взимаемую с родителей (законных представителей), и ее размер, если иное не установлено настоящим Законом. Установление платы не обязательное требование, это лишь право учредителя ДОО, который может самостоятельно определять размер и порядок взимания платы за присмотр и уход, но не реализацию основной образовательной программы дошкольного образования. Ведь бесплатность получения дошкольного образования гарантирована ч. 2 ст. 43 Конституции РФ.

Часть 4 ст. 65 Закона об образовании в РФ вводит также запрет на включение в размер родительской платы *расходов на содержание недвижимого имущества муниципальных и государственных образовательных организаций,* реализующих образовательную программу дошкольного образования. Связано это с тем, что бремя содержания имущества возложено на собственника – субъекты РФ или муниципальные образования, а его включение в родительскую плату завышало бы размер платы и снижало уровень доступности дошкольного образования. Кроме того, на практике невозможно разделить расходы на содержание имущества между реализацией образовательной программы и присмотром и уходом. Однако частные образовательные организации могут включать в состав родительской платы расходы на содержание недвижимого имущества.

Законность введения родительской платы в государственных и муниципальных дошкольных образовательных учреждениях ранее подтверждал и Верховный Суд РФ (в частности решением от 27.01.2003 № ГКПИ02-1399, Определением Верховного Суда РФ от 03.04.2003 № КАСО3-137), указывая при этом, что «… взимание платы с родителей за содержание детей в государственном или муниципальном дошкольном образовательном учреждении не означает, что ребенок не получает бесплатного дошкольного образования, поскольку плата

в данном случае взимается лишь за содержание детей в таких учреждениях, а не за дошкольное образование».

Пункт 34 ст. 2 Закона об образовании в РФ, определяет присмотр и уход за детьми как комплекс мер по организации питания и хозяйственно-бытового обслуживания детей, обеспечению соблюдения ими личной гигиены и режима дня.

Меры по организации питания включают в себя наличие помещения для приема пищи, приготовления горячего питания, оборудования, мебели и т. п., разработку соответствующего меню с учетом индивидуальных и возрастных особенностей детей, наличие в штате квалифицированного персонала; а также заключение договоров с поставщиками продуктов питания или готовой пищи и т. д.

Хозяйственно-бытовое обслуживание детей тесно связано с обеспечением их личной гигиены – ДОО должна располагать помещениями, оборудованными в соответствии с требованиями санитарных норм для обеспечения соблюдения детьми личной гигиены; располагать инвентарем и средствами для организации влажной уборки помещения, стирки и ухода за постельным бельем, иными вещами и мебелью, с которой контактируют дети.

ДОО должна обеспечить условия для *соблюдения детьми режима дня* (разработку, утверждение и реализацию образовательной программы соответствующим образом, иметь в штате достаточное количество персонала для организации присмотра за детьми, оборудовать помещения для сна и отдыха (досуга) и т. п.).

Родительская плата согласно федеральному законодательству не должна взиматься за присмотр и уход за детьми-инвалидами, детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, а также за детьми с туберкулезной интоксикацией, обучающимися в государственных и муниципальных образовательных организациях, реализующих образовательную программу дошкольного образования. Кроме того, учредитель вправе снизить размер родительской платы или не взимать ее с отдельных категорий родителей (законных представителей) в определяемых им случаях и порядке.

Кроме того, согласно ч. 3 ст. 64 Закона об образовании в РФ родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся, обеспечивающие получение детьми дошкольного образования в форме семейного образования, имеют право на получение методической, психолого-педагогической, диагностической и консультативной помощи без взимания платы, в том числе в ДОО и общеобразовательных организациях, если в них созданы соответствующие консультационные центры.

Обеспечение предоставления таких видов помощи осуществляется органами государственной власти субъектов РФ.

Статьей 52[1] действовавшего до 1 сентября 2013 г. Закона РФ от 10.06.1992 № 3266-1 «Об образовании», было предусмотрено, что учредители образовательных организаций, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, вправе устанавливать плату, взимаемую с родителей или законных представителей за содержание ребенка в указанных организациях, если иное не установлено настоящим Законом и иными федеральными законами.

При этом прежним законом об образовании размер родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, был ограничен следующими размерами:

– не может превышать 20 % затрат на содержание ребенка в соответствующем образовательном учреждении;

– не может превышать 10 % указанных затрат для родителей (законных представителей), имеющих трех и более несовершеннолетних детей.

Кроме того, Законом РФ «Об образовании» было установлено, что за содержание детей с ОВЗ, посещающих государственные и муниципальные образовательные учреждения, реализующие основную общеобразовательную программу дошкольного образования, а также детей с туберкулезной интоксикацией, находящихся в указанных образовательных учреждениях, родительская плата не взимается.

В новом законе 20-процентное ограничение отсутствует, нет ограничения родительской платы и для детей из многодетных семей. Оставлено лишь освобождение от родительской платы родителей детей с туберкулезной интоксикацией, обучающимися в государственных и муниципальных образовательных организациях. Из детей с ОВЗ освобождение от родительской платы получили лишь дети-инвалиды, к которым добавили детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Обратим внимание, что ограниченные возможности здоровья не обязательно влекут за собой получение инвалидности, поскольку для получения инвалидности должен соблюдаться ряд условий. Так, согласно п. 5 Правил признания лица инвалидом, утвержденных постановлением Правительства РФ от 20.02.2006 № 95 условиями признания гражданина инвалидом являются:

– нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами;

– ограничение жизнедеятельности (полная или частичная утрата гражданином способности или возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, ориентироваться, общаться, контролировать свое поведение, обучаться или заниматься трудовой деятельностью);

– необходимость в мерах социальной защиты, включая реабилитацию.

Категория «ребенок-инвалид» устанавливается детям до достижения 18 лет.

Туберкулезной интоксикацией называют клиническую форму туберкулеза, при которой у ребенка диагностируют первичное инфицирование микобактериями туберкулеза (МБТ) и выявляют симптомы интоксикации без локальных проявлений туберкулеза. Клиническая картина при туберкулезной интоксикации у детей разнообразна, но характеризуется стойкими функциональными расстройствами со стороны различных систем организма.

Субъекты РФ и муниципальные образования в соответствии с ч. 2 ст. 65 Закона об образовании в РФ могут устанавливать дополнительные льготы для отдельных категорий детей по оплате услуг по присмотру и уходу как в виде полного освобождения от родительской платы, так и виде снижения ее размера. Порядок предоставления льгот устанавливается при этом нормативными правовыми актами субъектов РФ и муниципальных образований.

Обязательные требования к расчету родительской платы кардинально изменились. При расчете родительской платы *не допускается включение расходов на реализацию образовательной программы дошкольного образования,* а также *расходов на содержание недвижимого имущества государственных и муниципальных образовательных организаций,* реализующих образовательную программу дошкольного образования.

В этой связи большое значение для определения размера родительской платы имеет разграничение времени пребывания ребенка в дошкольной образовательной организации на время реализации образовательной программы дошкольного образования и время осуществления присмотра и ухода за ребенком.

В тоже время для расчета родительской платы, как было рассмотрено выше, Минобрнауки рекомендовало использовать Методику расчета нормативных затрат на оказание услуг по присмотру и уходу за детьми в образовательных организациях.

Таким образом, родительская плата фактически приравнивается к полному или частичному возмещению затрат на питание воспитанников плюс небольшой объем затрат на

прочие расходы, связанные с приобретением расходных материалов, используемых для обеспечения соблюдения воспитанниками режима дня и личной гигиены (реально они составляют в ДОО очень небольшие величины).

Величину нормативных затрат рекомендовано определять на уровне субъекта РФ и (или) муниципального района (городского округа) на основании анализа структуры затрат ДОО.

Ранее действовавший Перечень затрат, учитываемых при установлении родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, утвержденный постановлением Правительства РФ от 30.12.2006 № 849, был признан утратившим силу постановлением Правительства РФ от 29.03.2014 № 245.

Вопросы установления родительской платы неоднократно становились предметом рассмотрения судов различных уровней. Выше уже отмечалось, что Верховный суд подтверждал возможность установления родительской платы за содержание детей в ДОО.

Апелляционным определением Курганского областного суда от 29.04.2014 по делу № 33-1247/2014 было отказано в удовлетворении апелляционного представления прокурора г. Кургана на решение Курганского городского суда Курганской области от 14.02.2014, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании противоречащим закону и недействующим п. 4 постановления Администрации г. Кургана от 29.12.2014 № 10158 «О плате, взимаемой с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях города Кургана».

Прокурор г. Кургана в интересах неопределенного круга лиц обратился в суд с заявлением о признании недействующим п. 4 постановления Администрации г. Кургана, мотивируя это тем, что этот пункт не соответствует требованиям федерального законодательства и подлежит признанию недействительным.

Указанным пунктом предусматривается, что родительская плата вносится в установленном размере ежемесячно до 15 числа текущего месяца в следующем порядке: 40 % от установленного размера родительской платы вносятся независимо от количества дней посещения ребенком муниципального дошкольного образовательного учреждения; 60 % от установленного размера родительской платы вносятся с учетом перерасчета за дни фактического посещения ребенком муниципального дошкольного образовательного учреждения.

Как указывалось в заявлении, федеральными законами «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об образовании в Российской Федерации» Администрации г. Кургана, как учредителю организаций, осуществляющих образовательную деятельность, не предоставлено право нормативно определять срок внесения и порядок распределения родительской платы, разрешение данных вопросов находится за пределами компетенции Администрации г. Кургана и в соответствии с подп. «д» п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96, является коррупциогенным фактором. Кроме того, в заявлении указывалось, что определение порядка распределения внесенной родительской платы в процентном соотношении в нарушение п. 2 ст. 1 ГК РФ, ст. 779 ГК РФ и ст. 37 Закона РФ «О защите прав потребителей» *заставляет граждан оплачивать неоказанные им услуги, возлагает на граждан не предусмотренную федеральным законом обязанность по внесению родительской платы, не подлежащей перерасчету и являющейся безвозвратной*, что нарушает права граждан на общедоступность и бесплатность дошкольного образования в муниципальных образовательных учреждениях. закрепленное в п. 4 постановления требование об обязательной уплате 40 % установленной платы вне зависимости от количества дней посещения ребенком дошкольного образовательного учреждения является завышенным требованием в контексте подп. «а» п. 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных актов, и также является коррупциогенным фактором.

По результатам прокурорской проверки в адрес Администрации г. Кургана был внесен протест, в удовлетворении которого прокурору было отказано.

Представитель Администрации города Кургана, действующая на основании доверенности, с заявлением не согласилась, ссылаясь на нормы федерального законодательства, полагала, что *предоставленное законом учредителям образовательных организаций право установления родительской платы включает в себя не только определение ее конкретного размера, но также и установление срока и порядка ее внесения родителями.* Не усматривала оснований к удовлетворению заявления прокурора в связи с изданием постановления, которое служит лишь методическим указанием для Департамента социальной политики, определяя единый подход к расчету затрат, и не является нормативным актом, в связи с чем не подлежало

опубликованию.

Прокурор полагал, что судом были ошибочно приняты во внимание доводы Администрации города о том, что услуга по присмотру и уходу за детьми предоставляется дошкольным образовательным учреждением не в конкретный день посещения ребенком образовательного учреждения, а с начала предоставления этой услуги. Данная позиция основана на разъяснениях, изложенными в письмах Минобрнауки России от 01.10.2013 № 08-1408 и от 24.04.2013 № Дл-101/08, которые носят *рекомендательный характер и имеют меньшую юридическую силу по сравнению с федеральным законодательством*.

Таким образом, фактически прокурор полагал, что и рекомендации Минобрнауки России противоречат федеральному законодательству (хотя формально и не оспаривал их).

Суды первой и апелляционной инстанций пришли к выводу о том, что оспариваемые положения п. 4 постановления Администрации г. Кургана «О плате, взимаемой с родителей (законных представителей) за присмотр и уход за детьми в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях города Кургана» по установлению срока внесения родительской платы и возможности ее распределения требованиям федерального законодательства не противоречат, мотивировав свой вывод следующим.

В соответствии с положениями п. 13 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях, дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях, создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также организация отдыха в каникулярное время относится к вопросам местного значения городского округа.

При этом согласно ч. 2 ст. 18 указанного Федерального закона финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ).

Правовые, организационные и экономические основы образования в Российской Федерации, основные принципы государственной политики РФ в сфере образования, общие

правила функционирования системы образования и осуществления образовательной деятельности, правовое положение участников отношений в сфере образования регламентируются Федеральным законом от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». В силу ч. 1 ст. 65 Закона ДОО осуществляют присмотр и уход за детьми, под которым следует понимать комплекс мер по организации питания и хозяйственно-бытового обслуживания детей, обеспечению соблюдения ими личной гигиены и режима дня (п. 34 ст. 2 Закона). Создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, отнесено к полномочиям органов местного самоуправления (п. 3 ч. 1 ст. 9 Закона).

В этой связи ч. 2 ст. 65 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» установлено, что за присмотр и уход за ребенком учредитель организации, осуществляющей образовательную деятельность, вправе устанавливать плату, взимаемую с родителей (законных представителей) и ее размер, если иное не установлено Федеральным законом. Учредитель вправе снизить размер родительской платы или не взимать ее с отдельных категорий родителей (законных представителей) в определяемых им случаях и порядке.

При этом Федеральный закон № 273-ФЗ оставляет на усмотрение учредителя и не устанавливает определенных параметров и каких-либо ограничений в регулировании учредителем образовательной организации вопросов установления родительской платы, за исключением содержащегося в ч. 4 ст. 65 Закона запрета на включение в родительскую плату расходов на реализацию образовательной программы дошкольного образования, а также на содержание недвижимого имущества данных образовательных организаций.

Более того, закон, относя обязанность по созданию условий для осуществления присмотра и ухода за детьми в муниципальных учреждениях, осуществляющих образовательную деятельность, к полномочиям органов местного самоуправления, реализуемых за счет средств местных бюджетов, не предусматривает права иных участников отношений в сфере образования на получение подобных услуг авансом.

Установление срока внесения оплаты имеет целью упорядочение поступления денежных средств и обеспечение возможности планирования будущих расходов по организации присмотра и ухода за детьми, что в полной мере согласуется с преследуемыми Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» целями и не может нарушать либо

ограничивать права граждан на образование.

В этой связи Администрация г. Кургана, уполномоченная на создание, реорганизацию и ликвидацию муниципальных предприятий и учреждений, в пределах своих дискреционных полномочий, закрепленных федеральным законодательством и Уставом муниципального образования, вправе была определять срок, а также порядок внесения родительской платы с установлением статистически обоснованного процентного соотношения условно-постоянной (40 %) и переменной составляющей (60 %) этой платы на регулируемый период.

Как было установлено судом, определенная п. 4 постановления часть родительской платы в размере 40 % в структуре общей оплаты соответствует невозвратным затратам, которые несет муниципальное учреждение на присмотр и уход за одним ребенком в месяц.

Бездоказательные утверждения прокурора, что определение Администрацией г. Кургана срока внесения родительской платы и ее распределения находится вне компетенции учредителя и поэтому является коррупциогенным фактором в соответствии с подп. «д» п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов, судебная коллегия нашла несостоятельными.

Также не являются состоятельными доводы прокурора о противоречии оспариваемых положений в части установления невозвратной доли родительской платы (40 %) положениям п. 2 ст. 1 ГК РФ, ст. 779 ГК РФ и ст. 37 Закона РФ «О защите прав потребителей», как заставляющих граждан оплачивать неоказанные им услуги в случае внесения оплаты в полном объеме при последующем непосещении ребенком дошкольного учреждения.

Приводимые прокурором в обоснование своих доводов о незаконности правового акта нормы гражданского законодательства, а также связанными с ними другие положения гражданского законодательства об оплате потребителем (заказчиком) выполненных услуг – ст. 781, 782 ГК РФ, ст. 32 Закона РФ «О защите прав потребителей» в любом случае предусматривают оплату исполнителю фактически понесенных им расходов, связанных с исполнением обязательств, что в полной мере согласуется с представленными Администрацией города Кургана и не оспоренными прокурором доказательствами условного разделения родительской платы на две части, одна из которых (40 %) отражает размер расходов, которые дошкольные учреждения будут вынуждены фактически нести вне зависимости от их посещаемости воспитанниками.

Суд делал вывод о том, что в данном случае установление учредителем в составе родительской платы части расходов, отражающей фактические расходы учреждений и не подлежащих возврату в связи с отказом от посещения учреждения, не свидетельствует о нарушении закрепленных Конституцией РФ и Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» прав граждан на общедоступность и бесплатность дошкольного образования в муниципальных учреждениях.

Договор на образование

Согласно ст. 53 Закона об образовании в РФ основанием возникновения образовательных отношений служит распорядительный акт ДОО о приеме лица на обучение в эту организацию (в случае осуществления образовательной деятельности индивидуальным предпринимателем – договор об образовании). В случае приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования или за счет средств физических и (или) юридических лиц изданию распорядительного акта о приеме лица на обучение в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, *предшествует заключение договора об образовании.*

Таким образом, законом определена обязательность заключения договоров на образование в случае реализации программ дошкольного образования.

Согласно ст. 54 Закона об образовании в РФ договор об образовании в случае реализации программ дошкольного образования заключается в простой письменной форме между ДОО и родителями (законными представителями) несовершеннолетнего лица, зачисляемого на обучение.

Согласно требованиям ст. 54 Закона об образовании в РФ в договоре об образовании должны быть указаны основные характеристики образования, в том числе вид, уровень и (или) направленность образовательной программы (часть образовательной программы определенных уровня, вида и (или) направленности), форма обучения, срок освоения образовательной программы (продолжительность обучения).

Минобрнауки России утверждена *примерная форма договоров об образовании на обучение образовательным программам дошкольного образования* (приказ Минобрнауки России от 13.01.2014 № 8) (далее – Примерная форма договора).

Согласно п. 1.1 Примерной формы *предметом договора* являются оказание образовательной организацией воспитаннику образовательных услуг в рамках реализации основной образовательной программы дошкольного образования (далее – образовательная программа) в соответствии с ФГОС ДО, содержание воспитанника в образовательной организации, присмотр и уход за ним.

Примерная форма договора предусматривает указание в договоре:

– формы обучения;

– наименования образовательной программы;

– срока освоения образовательной программы (продолжительности обучения) на момент подписания договора (календарных лет);

– режима пребывания воспитанника в образовательной организации;

– направленности группы, в которую зачисляется ребенок (общеразвивающая, компенсирующая, комбинированная, оздоровительная).

Исходя из п. 2.9 ФГОС ДО п. 2.1 Примерной формы договора закрепляется право родителей (законных представителей) участвовать в образовательной деятельности ДОО, в том числе, в формировании образовательной программы.

Фиксируются ряд прав, следующих из законодательства об образовании, а также право находиться со своим ребенком в ДОО в период его адаптации.

Кроме обязанностей, установленных законодательством об образовании Примерная форма договора фиксирует и ряд специфических обязанностей, например, «Обеспечивать Воспитанника необходимым сбалансированным питанием, с указанием вида питания, в том числе диетического, кратности и времени его приема» (п. 2.3.10).

Пунктом 3.1. Примерной формы договора фиксируется стоимость услуг исполнителя по присмотру и уходу за воспитанником (родительская плата). При этом указывается, что не допускается включение расходов на реализацию образовательной программы дошкольного образования, а также расходов на содержание недвижимого имущества образовательной организации в родительскую плату за присмотр и уход за воспитанником.

Пункт 3.2 Примерной формы договора предусматривает, что начисление родительской платы производится из расчета *фактически оказанной услуги по присмотру и уходу, соразмерно количеству календарных дней, в течение которых оказывалась услуга.*

Порядки установления родительской платы, принимаемые органами местного самоуправления, как правило, предусматривают возможность уменьшения родительской платы в случае болезни ребенка или пропуска по уважительным причинам. Однако в случае пропуска посещения ДОО без уважительных причин, чаще всего, как правило, перерасчет не производится, тем более, что в таких случаях затраты на продукты питания ДОО несет. Учитывая, что Примерная форма договора носит рекомендательный характер, при заключении договоров на образование в ДОО соответствующие пункты

Примерной формы могут и должны корректироваться ДОО.

Раздел IV Примерной формы договора определяет размер, сроки и порядок оплаты дополнительных образовательных услуг. Их наименование, перечень и форма предоставления определяются в приложении к Договору об образовании.

Обязательность предоставления мест в МДОУ

Согласно ст. 67 Закона об образовании в РФ правила приема на обучение по основным общеобразовательным программам (включая образовательные программы дошкольного образования) должны обеспечивать прием всех граждан, имеющих право на получение общего образования соответствующего уровня, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом. Правила приема в государственные и муниципальные образовательные организации на обучение по основным общеобразовательным программам должны обеспечивать также прием в образовательную организацию граждан, имеющих право на получение общего образования соответствующего уровня и *проживающих на территории, за которой закреплена указанная образовательная организация.* В приеме в государственную или муниципальную образовательную организацию может быть отказано только по причине отсутствия в ней свободных мест.

Порядок приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования утвержден приказом Минобрнауки России от 08.04.2014 № 293.

Согласно п. 7 Порядка прием в образовательную организацию осуществляется в течение всего календарного года при наличии свободных мест.

Документы о приеме подаются в образовательную организацию, в которую получено направление в рамках реализации государственной и муниципальной услуги, предоставляемой органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, по приему заявлений, постановке на учет и зачислению детей в образовательные организации, реализующие основную образовательную программу дошкольного образования (детские сады).

Образовательная организация может осуществлять прием указанного заявления в форме электронного документа с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, что на практике называется «электронной очередью».

Признаются обоснованными наличие очереди и непредоставления мест в ДОО для лиц, не имеющих регистрации на территории соответствующего муниципального образования (субъекта РФ).

Так, в Определении Верховного Суда РФ от 04.02.2015 № 5-

АПГ14-61 рассмотрено заявление гражданина об оспаривании отдельных положений Временных правил регистрации заявлений о постановке детей на учет, внесения изменений в имеющиеся заявления и направления детей на зачисление в государственные образовательные организации, реализующие программы дошкольного образования, подведомственные Департаменту образования г. Москвы, утвержденных его руководителем.

Временные правила предусматривают, что при постановке на учет при личном обращении в ОСИП заявители предъявляют документ, удостоверяющий регистрацию ребенка по месту жительства в Москве, или документ, удостоверяющий регистрацию ребенка по месту пребывания на территории Москвы. Заявители, дети которых не зарегистрированы по месту жительства на территории, закрепленной за организацией и выбравшие в качестве основной организации дошкольное отделение образовательного комплекса, информируются в личном кабинете (при подаче заявления на Портале) или лично (при подаче заявления в ОСИП), что их *дети направляются в организацию на свободные места, оставшиеся после обеспечения местами детей, зарегистрированных по месту жительства на территории, закрепленной за организацией, в соответствии с порядком формирования электронного реестра* (раздел 5 настоящих Временных правил) (абзац 27 раздела 3).

Суд пришел к выводу о том, что оспариваемые положения приняты Департаментом образования г. Москвы в пределах предоставленных ему полномочий и компетенции, требованиям действующего федерального законодательства не противоречат. При этом суд исходил из того, что согласно п. «е» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ общие вопросы воспитания и образования находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, которые не могут противоречить федеральным законам (ч. 2 и 5 ст. 76 Конституции РФ).

В соответствии с ч. 2 ст. 43 Конституции РФ гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Специальным документом, регулирующим общественные отношения, возникающие в сфере образования, является Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», который устанавливает основные принципы государственной политики и правового

регулирования отношений в сфере образования, относя к таковым, в частности, обеспечение права каждого человека на образование, недопустимость дискриминации в сфере образования (п. 2 ч. 1 ст. 3).

Федеральный законодатель предоставил субъектам РФ полномочия по обеспечению государственных гарантий реализации прав на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования в муниципальных дошкольных образовательных организациях, общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования в муниципальных общеобразовательных организациях, а также организацию предоставления общего образования в государственных образовательных организациях субъектов РФ.

Проведенный судом сравнительный анализ оспариваемых заявителем норм Временных правил с положениями федерального и регионального законодательства, имеющих большую юридическую силу и регулирующих организационные вопросы, связанные с реализацией права на поступление детей в дошкольные образовательные учреждения, позволил сделать вывод о том, что оспариваемые нормы не предполагают отказ в зачислении в дошкольное образовательное учреждение Москвы по мотиву отсутствия у ребенка регистрации по месту жительства (месту пребывания) на закрепленной за образовательным учреждением территории. Оспариваемые положения содержат единственное основание для отказа в зачислении в выбранное учреждение – отсутствие свободных мест, что в полной мере согласуется с требованиями как Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», так и Закона г. Москвы от 10.03.2004 № 14 «Об общем образовании в г. Москве», в связи с чем оснований для признания оспариваемых положений Временных правил противоречащими федеральному законодательству и иным актам, имеющим большую юридическую силу, у суда не имелось.

Довод заявителя о дискриминационном характере оспариваемых норм суд признал несостоятельным, указав, что иное регулирование, напротив, с определенной долей вероятности допускало бы возможность отказа в приеме в дошкольное образовательное учреждение по мотивам отсутствия свободных мест детям, проживающим рядом с учреждением, что вошло бы в прямое противоречие с приведенными выше положениями норм федерального законодательства, *умаляя право ребенка на доступность образования, в том числе доступность пешеходную.*

А вот гражданам, проживающим на определенной территории, обязаны предоставить места в муниципальных дошкольных учреждениях, так как иное нарушает их права на общедоступное и бесплатное дошкольное образование. При этом наличие очереди (то есть превышение числа желающих посещать ДОО над числом мест в муниципальных дошкольных учреждениях) не рассматривается судами в качестве обстоятельств, разрешающих не предоставлять места в ДОО. При этом на уровне регионов имеет место разнообразная практика, в том числе оправдывающая наличие очередей и непредоставление мест в ДОО, однако Верховным судом формируется единообразная практика удовлетворения заявлений о предоставлении мест в ДОО, с отменой судебных актов, в которых выражается иная позиция.

Так Определением Верховного суда РФ от 13.08.2014 № 35-КГ14-2 отменены решения нижестоящих судов и признано незаконным бездействие администрации г. Твери, выразившееся в необеспечении дочери Матвиенко С.Е. – Матвиенко А.А., 2011 г. р., местом в муниципальном дошкольном образовательном учреждении.

Верховный суд РФ обязал администрацию г. Твери предоставить несовершеннолетней Матвиенко А.А., 2011 г. р., место в группе полного дня в муниципальном образовательном учреждении, реализующем основную общеобразовательную программу дошкольного образования и расположенном в пределах микрорайона «Южный» г. Твери.

Обратим внимание на то, что суд обязал предоставить место именно в группе полного дня и в конкретном микрорайоне (т. е. обеспечил территориальную доступность). В тоже время речи о месте в конкретном муниципальном ДОО не ведется.

История рассмотрения дела такова.

С заявлением о признании незаконным бездействия администрации г. Твери, выразившегося в нерассмотрении ее заявки на предоставление дочери места в детском саду, нерасширении сети муниципальных дошкольных образовательных учреждений (далее – МДОУ) в г. Твери, непредоставлении места в детском саду ее дочери, обратилась Матвиенко С.Е. и просила обязать Администрацию сформировать место в МДОУ в пределах микрорайона «Южный» г. Твери и предоставить ее дочери Матвиенко А.А., 2011 г. р., проживающей в г. Твери, место в детском саду.

Решением Московского районного суда г. Твери от 04.09.2013, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам

Тверского областного суда от 13.11.2013, в удовлетворении заявления отказано. Определением судьи Тверского областного суда от 24.01.2014 отказано в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции.

Судом установлено, что в декабре 2012 г. на сайте http:// detsad.tver. ru Матвиенко С.Е. оформлена электронная заявка на распределение дочери Матвиенко А.А., 2011 г. р., в муниципальное дошкольное образовательное учреждение. 18 декабря 2012 г. Матвиенко А. зарегистрирована в реестре общей электронной очереди детей в МДОУ детских садах № 151, 142 и 155 г. Твери.

18 июня 2013 г. заявителю при ее обращении по контактному номеру телефона, указанному на сайте Администрации, дано разъяснение о том, что по вопросам очередности в дошкольные учреждения ей следует обращаться не в отдел образования, а непосредственно к заведующим в детские сады.

При обращении в детские сады Матвиенко С.Е. было разъяснено, что нет необходимости обращаться к заведующим, поскольку очередью на распределение детей в дошкольные образовательные учреждения занимается отдел образования и все, кто поступил в детский сад в 2013 г., об этом уже извещены.

В июне 2013 г. Матвиенко С.Е. обратилась в Управление образования администрации г. Твери с просьбой предоставить место в дошкольном образовательном учреждении в пределах микрорайона «Южный» с сентября 2013 г.

16 июля 2013 г. в ответе на указанное обращение сообщено, что вопрос о предоставлении места в детском саду будет рассматриваться комиссией при комплектовании групп в мае 2014 г., в настоящее время недостаточно мест в детских образовательных учреждениях.

Суды первой и апелляционной инстанций, отказывая в удовлетворении заявления Матвиенко С.Е., полагали законными действия (бездействие) Администрации, сославшись на то, что дочь заявителя Матвиенко А. (возраст от 1 года до 2 лет) была поставлена в очередь на получение места в МДОУ с декабря 2012 г. *В этой же очереди состоят дети, поставленные на учет раньше, чем Б., и старше ее по возрасту (от 2 до 3 лет), учитывается наличие (отсутствие) льгот.* Доказательств того, что в испрашиваемых образовательных учреждениях имелось место, которое могло быть предоставлено ребенку заявителя в установленном порядке, что изменения в очередности имели место в нарушение установленного порядка ведения очередности, что оспариваемое бездействие в отношении ребенка заявителя

обусловлено дискриминационным отношением представителей заинтересованных лиц, представлено не было.

Суды, не соглашаясь с доводом о нарушении конституционного права ребенка Матвиенко А. на получение дошкольного образования, руководствуясь положениями ст. 61, 63 Семейного кодекса РФ, указали, что *обязанность по обеспечению воспитания и образования детей возложена на их родителей.* Система дошкольного образования не ограничена муниципальными образовательными учреждениями. Родители, действуя в интересах ребенка, имеют возможность обеспечить своему малолетнему ребенку должный уровень образования.

Судебная коллегия по административным делам находит приведенные суждения ошибочными, основанными на неверном применении норм материального права.

В статье 3 Конвенции о правах ребенка отмечено, что во всех действиях в отношении детей независимо от того, предпринимаются они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами, первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка. Государства-участники обязуются обеспечить ребенку такую защиту и заботу, которые необходимы для его благополучия, принимая во внимание права и обязанности его родителей, опекунов или других лиц, несущих за него ответственность по закону, и с этой целью принимают все соответствующие законодательные и административные меры.

Статьей 43 Конституции РФ предусмотрено, что каждый имеет право на образование. Гарантируются общедоступность и бесплатность в том числе дошкольного образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях. Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты.

В статье 5 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» закреплены положения о том, что право на образование в Российской Федерации гарантируется независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, а также других обстоятельств. В Российской Федерации гарантируются общедоступность и бесплатность в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами в том числе дошкольного образования.

Организация предоставления общедоступного и бесплатного,

в том числе дошкольного, образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях отнесена к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов (п. 1 ч. 1 ст. 9 указанного Закона).

Исходя из положений, предусмотренных ст. 67 этого же Закона, получение дошкольного образования в образовательных организациях может начинаться по достижении детьми возраста двух месяцев. Правила приема на обучение по основным общеобразовательным программам должны обеспечивать прием всех граждан, которые имеют право на получение общего образования соответствующего уровня. Правила приема в государственные и муниципальные образовательные учреждения на обучение по основным общеобразовательным программам должны обеспечивать также прием граждан, имеющих право на получение общего образования соответствующего уровня и проживающих на территории, за которой закреплена указанная образовательная организация. В приеме в государственную или муниципальную организацию может быть отказано только по причине отсутствия в ней свободных мест. В случае отсутствия мест в государственной или муниципальной образовательной организации родители (законные представители) ребенка для решения вопроса о его устройстве в другую общеобразовательную организацию обращаются непосредственно в орган исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющий государственное управление в сфере образования, или орган местного самоуправления, осуществляющий управление в сфере образования.

Таким образом, *закрепляя право на общедоступное, бесплатное дошкольное образование в государственных или муниципальных учреждениях, действующее законодательство определяет обязанность государства и муниципальных образований обеспечивать прием на обучение по основным общеобразовательным программам всех граждан, которые имеют право на получение общего образования соответствующего уровня.*

Согласно п. 13 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях, создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержание детей в муниципальных образовательных организациях относятся к вопросам местного значения

городского округа.

Указанные полномочия исполняются органами местного самоуправления самостоятельно за счет средств местного бюджета (ст. 9, 15, 86 Бюджетного кодекса РФ).

Из этого Верховным судом РФ сделан вывод о том, что *орган местного самоуправления должен предвидеть соответствующую потребность в местах в дошкольных образовательных учреждениях, своевременно принимать меры к увеличению числа либо вместимости существующих образовательных учреждений и их финансированию для создания всех необходимых санитарных и иных условий по осуществлению ими образовательной деятельности.*

В соответствии с ч. 1 ст. 249 Гражданского процессуального кодекса РФ обязанность по доказыванию законности оспариваемых решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц возлагается на органы, которые приняли оспариваемые решения или совершили оспариваемые действия (бездействие).

В нарушение указанных требований суд первой инстанции иным образом распределил бремя доказывания по данному делу, ошибочно полагая, что Матвиенко СЕ. должна доказывать незаконность действий (бездействия) Администрации и правомерность заявленных требований.

Заявителем представлен и в материалах дела имеется ответ Управления образования администрации г. Твери от 16.07.2013 относительно предоставления места в дошкольном образовательном учреждении (далее – ДОУ). В письме сообщается, что Матвиенко А. в соответствии с возрастом от 1 года до 2 лет в реестре общей электронной очереди детей после проведения комиссией основного комплектования детских садов зарегистрирована в ДОУ № 151 под № 47, ДОУ № 142 – 52, ДОУ № 155 – 57. Вопрос о предоставлении места в детском саду дочери заявителя будет рассматриваться в мае 2014 г., т. е. спустя 1,5 года после подачи заявки, тогда как рассмотрение заявки еще не гарантирует путевки в детский сад.

Заявитель утверждает и органами власти не оспаривается, что со 2 сентября 2013 г. очередность изменилась и позиция Матвиенко А. составляет: ДОУ № 151 – номер в очереди 129; ДОУ № 142–160; ДОУ № 155–138.

Как следует из объяснений представителя Управления образования администрации г. Твери Никитиной Н.А., данных в заседании Судебной коллегии, семья Матвиенко, прибывшая на постоянное место жительства в г. Тверь из иного населенного

пункта в декабре 2012 г., не могла рассчитывать на благоприятное решение вопроса, о котором возник спор. В настоящее время место для ребенка заявителя может быть предоставлено в пределах микрорайона «Южный» г. Твери в муниципальном учреждении, реализующем основную общеобразовательную программу дошкольного образования.

Поскольку заявителем были соблюдены необходимые условия для получения места в детском саду (наличие возраста ребенка – более двух месяцев, заявление родителей), Администрация обязана обеспечить ребенка местом в дошкольном учреждении для получения бесплатного образования.

Непредоставление ребенку такого места свидетельствует о ненадлежащем исполнении заинтересованным лицом полномочий, возложенных на него законом, и о нарушении конституционного права ребенка на доступное бесплатное дошкольное образование.

При таком положении суд не имел правовых оснований для вывода о правомерности действий (бездействия) Администрации и отказа в удовлетворении заявленных требований. Суд апелляционной инстанции не имел правовых оснований для вывода о законности судебного решения районного суда.

Данная позиция согласуется с мнением Конституционного Суда РФ, выраженным в постановлении от 15.05.2006 № 5-П, в котором указано, что применительно к конституционному праву на общедоступное и бесплатное дошкольное образование в системной связи с конституционным принципом равенства каждый ребенок имеет равную с другими, не зависящую от социального происхождения, места жительства, а также иных обстоятельств, возможность развития личности, а равенство возможностей при получении образования предполагает равный доступ в существующие государственные или муниципальные образовательные учреждения.

Аналогичная позиция содержится и в Определении Верховного суда РФ от 17.02.2015 № 82-КГ14-10, которым было отменено апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Курганского областного суда от 9 сентября 2014 г., а дело направлено на новое апелляционное рассмотрение в судебную коллегию по гражданским делам Курганского областного суда.

Верховный суд, отменяя решение Курганского областного суда, указал следующее. Возлагая на администрацию г. Кургана обязанность предоставить несовершеннолетней Мухиной Ю. место в дошкольном образовательном учреждении г. Кургана по месту жительства ребенка с учетом закрепленной территории, суд первой инстанции исходил из того, что государство и

муниципальные образования в силу положений ст. 43 Конституции РФ, ст. 5 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» обязаны сохранять в достаточном количестве имеющиеся дошкольные образовательные учреждения и при необходимости расширять их сеть.

Отменяя указанное решение и отказывая Мухиной О.Н. в удовлетворении иска, суд апелляционной инстанции пришел к выводу о том, что реализация несовершеннолетней Мухиной Ю.А. конституционного права на получение дошкольного образования должна осуществляться с соблюдением принципа, содержащегося в ст. 17 Конституции РФ. При этом суд апелляционной инстанции сослался на положения ч. 4 ст. 67 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», а также санитарные нормы и правила, касающиеся устройства, содержания и организации режима работы дошкольных образовательных организаций.

Данные выводы суда апелляционной инстанции нельзя признать законными ввиду существенных нарушений норм материального и процессуального права.

Верховный суд РФ указал на то, что *закрепляя право на общедоступное, бесплатное дошкольное образование в государственных или муниципальных учреждениях, действующее законодательство определяет обязанность государства и муниципальных образований обеспечивать прием на обучение по основным общеобразовательным программам всех граждан, которые имеют право на получение общего образования соответствующего уровня.*

Обратим особое внимание на позицию Верховного суда РФ о юридически значимых обстоятельствах, которые должен установить суд при разрешении спора, связанного с реализацией права ребенка на получение дошкольного образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях.

К таким обстоятельствам суд относит:

– достижение ребенком двухмесячного возраста;

– наличие права на преимущественное предоставление места в ДОО;

– наличие (отсутствие) мест в ДОО;

– наличие (отсутствие) лиц, имеющих право на преимущественное обеспечение местом в ДОО;

– в случае отсутствия мест в государственной или муниципальной образовательной организации по месту жительства ребенка факт обращения родителей (законных

представителей) ребенка для решения вопроса об его устройстве в другую общеобразовательную организацию в орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления, осуществляющий управление в сфере образования;

– принятие органом исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющим государственное управление в сфере образования или органом местного самоуправления, осуществляющим управление в сфере образования мер по устройству ребенка в другую общеобразовательную организацию в целях обеспечения права ребенка на получение дошкольного образования.

Согласно ст. 56 Гражданского процессуального кодекса РФ каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основания своих требований и возражений, если иное не предусмотрено федеральным законом (п. 1). Суд определяет, какие обстоятельства имеют значение для дела, какой стороне надлежит их доказывать, выносит обстоятельства на обсуждение, даже если стороны на какие-либо из них не ссылались (п. 2).

С учетом характера спора и содержания приведенных выше норм материального и процессуального права, на истце лежит бремя доказывания следующих фактов:

– достижение ребенком возраста, предусмотренного ст. 67 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»;

– наличие льгот на получение места в детском дошкольном образовательном учреждении;

– обращение в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления, осуществляющий управление в сфере образования.

Ответчик, в свою очередь, должен представить суду доказательства:

– подтверждающие наличие лиц, имеющих право на преимущественное обеспечение местом в детском саду;

– отсутствие свободных мест в дошкольных образовательных учреждениях;

– принятие мер по обеспечению права ребенка на получение дошкольного образования в других образовательных учреждениях.

При этом данные факты и обстоятельства должны быть подтверждены доказательствами, отвечающими требованиям ст. 59, 60 Гражданского процессуального кодекса РФ.

Приведенное Определение Верховного суда РФ показывает

необходимость принятия мер органом управления образования для предоставления места в каком-либо близлежащем дошкольном учреждении (не обязательно из числа указанных заявителем). Однако при этом отказ в предоставлении места без принятия соответствующих мер признается недопустимым.

В заключение приведем еще одно судебное решение – Апелляционное определение Верховного суда Республики Тыва от 20.05.2014 по делу № 33-633/2014, в котором рассматривается важный вопрос возможности требовать предоставление места в ДОО с определенным режимом работы (с продолжительностью пребывания «полный день»), С.Т. в интересах несовершеннолетнего С. обратилась в суд с иском к мэрии г. Кызыла о предоставлении места в муниципальном дошкольном образовательном учреждении, указав, что в июне 2011 г. она обратилась с просьбой предоставить ее ребенку место в детском саду, и ее сын был зарегистрирован в общей очереди под № **. По состоянию на декабрь 2013 г. сын состоит под № **, однако место ему не предоставлено.

Решением Кызылского городского суда Республики Тыва от 17.03.2014 иск С.Т. удовлетворен частично. Суд обязал мэрию г. Кызыла в течение трех месяцев со дня вступления решения в законную силу предоставить С, ** года рождения, место в дошкольном образовательном учреждении г. Кызыла в группе полного дня.

Не согласившись с решением суда, действующий по доверенности представитель мэрии г. Кызыла М.Б. подал апелляционную жалобу, в которой просил решение суда отменить.

Верховный суд Республики Тыва пришел к выводу о том, что мэрией г. Кызыла возложенная на нее законом обязанность по обеспечению детей местами в дошкольных образовательных учреждениях не исполнена, чем нарушено конституционное право малолетнего С. на общедоступное бесплатное дошкольное образование, поэтому суд первой инстанции правильно возложил на мэрию г. Кызыла исполнить указанную обязанность.

Судом первой инстанции правильно определено, что *отсутствие свободных мест в дошкольных образовательных учреждениях не может являться препятствием в реализации конституционного права ребенка на дошкольное образование.*

Довод ответчика о том, что исковые требования не подлежат удовлетворению ввиду нарушения прав других детей в случае предоставления места в детском дошкольном учреждении С, *судебная коллегия считает несостоятельным, поскольку судом достоверно установлена обязанность ответчика по*

предоставлению детям мест в детских дошкольных образовательных учреждениях.

Однако довод апелляционной жалобы представителя ответчика о незаконности указания о предоставлении места в дошкольном образовательном учреждении г. Кызыла в группе полного дня суд признал обоснованным по следующим основаниям.

Согласно п. 14 Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам – образовательным программам дошкольного образования, утвержденного приказом Минобрнауки России от 30.08.2013 № 1014, *режим работы образовательной организации по пятидневной или шестидневной рабочей неделе определяется образовательной организацией самостоятельно в соответствии с ее уставом.* Группы могут функционировать в режиме: полного (12-часового пребывания); сокращенного (8 – 10,5-часового пребывания); продленного дня (13 – 14-часового пребывания); кратковременного (от 3 до 5 ч в день) и круглосуточного пребывания.

В силу п. 2.5 ФГОС ДО программа разрабатывается и утверждается организацией самостоятельно в соответствии с настоящим стандартом и с учетом примерных программ. При разработке программы организация определяет продолжительность пребывания в ней детей, режим работы в соответствии с объемом решаемых задач образовательной деятельности, предельную наполняемость групп. Организация может разрабатывать и реализовывать в группах различные программы с разной продолжительностью пребывания детей в течение суток, в том числе групп кратковременного пребывания, групп полного и продленного дня, групп круглосуточного пребывания, групп детей разного возраста от 2 месяцев до 8 лет, в том числе разновозрастных групп.

Таким образом, определение режима функционирования групп детей в дошкольных образовательных учреждениях определяется образовательным учреждением. При таких обстоятельствах решение в указанной части подлежит изменению путем исключения из второго абзаца резолютивной части слов «в группе полного дня».

Заключение

Проведенный анализ приводит нас к выводам о том, что существующий сегодня ФГОС ДО является крайне аморфным и юридически некорректным документом. Он не соответствует требованиям Закона об образовании в РФ и не включает в себя обязательных элементов, предусмотренных законом.

ФГОС ДО представляет собой невнятный текст, который может трактоваться весьма произвольно и выполняться в рамках такой трактовки в зависимости от желания чиновников. В частности, возможно сведение услуги «присмотр и уход» фактически к оплате питания воспитанников их родителями (полной или частичной), однако возможна и трактовка, позволяющая резко увеличить плату, включив туда значительную часть затрат на дошкольное образование.

В стандарте четкое разграничение продолжительности (и объема) дошкольной образовательной программы и услуг, составляющих «присмотр и уход» не произведено.

Исходя из стандарта может быть признано достаточным расходование средств бюджета лишь на группы кратковременного пребывания, тогда как привычные детские сады могут быть переведены на полностью платную основу (за исключением непосредственно образовательной деятельности с воспитанниками).

И, наконец, принципиальное, концептуальное замечание по поводу принятого ФГОС ДО. Дошкольное образование нельзя уместить в прокрустово ложе образовательной программы. Неудачная попытка сделать это привела появлению стандарта-фикции. При этом Стандарт должен разрабатываться при участии компетентных юристов и экономистов, что позволило бы сделать его соответствующим требованиям закона.

При разработке ФГОС ДО следовало было неукоснительно следовать требованиям Закона об образовании в РФ и, в частности, исходить из определений, даваемых в законе.

Образование – единый целенаправленный процесс воспитания и обучения являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов.

Воспитание – деятельность, направленная на развитие личности, создание условий для самоопределения и социализации обучающегося на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, общества и государства.

Обучение – целенаправленный процесс организации деятельности обучающихся по овладению знаниями, умениями, навыками и компетенцией, приобретению опыта деятельности, развитию способностей, приобретению опыта применения знаний в повседневной жизни и формированию у обучающихся мотивации получения образования в течение всей жизни.

В результате в Стандарте составной частью образовательной программы следовало было прописать в качестве требований к дошкольному образованию не только требования к обучению, но и к воспитанию детей (тем более, что по сути многое из того, что пытаются включить в *обучение* более подходит под определение *воспитания).*

Также в Стандарте должны быть прямо прописаны объемы непосредственно образовательной и воспитательной деятельности. При этом должен быть определен в качестве гарантируемой государством услуги (в случае обращения за ней родителей ребенка) объем реализации образовательной программы в группе полного дня.

Это не ликвидирует право родителей обеспечить получение дошкольного образования в группах кратковременного пребывания в сочетании с семейным образованием, однако позволит им требовать предоставления гарантированного минимума услуги дошкольного образования вне зависимости от желаний местных чиновников.

notes

Примечания

1

На момент подписания в печать этой книги одна примерная основная программа дошкольного образования появилась в реестре. К сожалению, данная программа не решает ни одной проблемы из числа описываемых далее в книге. этот документ опубликован в книге «Примерная основная программа дошкольного образования (с рекомендациями) (М.: ТЦ Сфера, 2016)